CFTO | Commissie Fusietoets Onderwijs

BEOORDELING AANVRAAG FUSIE

Zaaknummer AFO 150

De aanvragende partijen zijn:

De stichting ROC Leiden, Centrum voor Educatie en Beroepsonderwijs in de regio Leiden en Duin- en Bollenstreek[1], statutair gevestigd te Leiden. De rechtspersoon heeft iets minder dan 600 fte in vaste en tijdelijke dienst en de totale baten bedroegen in 2013 ongeveer 75 miljoen euro.[2] De stichting is verantwoordelijk voor de instandhouding van:

- Regionaal Opleidingencentrum Leiden (hierna: *ROC Leiden*) met twee locaties waar mbo-onderwijs wordt aangeboden in Leiden, gelegen bij het centraal station en bij station Lammenschans. De instelling telt op 1 oktober 2014 ruim 9.000 mbo-studenten[3] verspreid over in totaal 189 zogeheten "kwalificaties". Per opleiding is er sprake van grote variatie in het aantal studenten: in 21 van deze opleidingen staat bijvoorbeeld één student geregistreerd (bijv. stratenmaker), terwijl meer dan 400 studenten de opleiding mbo-verpleegkundige volgen en 250 studenten de opleiding "manager/ondernemer horeca". Deze instelling biedt verder "educatie" aan voor volwassenen die voldaan hebben aan hun inburgeringsplicht. Op 1 oktober 2014 waren er 237 educatiedeelnemers.[4]
- Het Boerhaave college, dat gericht is op het geven van Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (hierna: *VAVO*). Het VAVO is bedoeld voor meerderjarigen en onder voorwaarden ook voor 16- en 17-jarigen. Het Boerhaave college heeft bovenbouw: 3 en 4 vmbo-theoretische leerweg, 4 en 5 havo en 6 vwo in alle sectoren en profielen van het reguliere voortgezet onderwijs. Op 1 oktober 2014 telde dit college 555 studenten.

De stichting Regionaal Opleidingen Centrum ID College[5], statutair gevestigd te Gouda. Er waren in 2013 rond de 900 fte in dienst. De totale baten bedroegen in 2013 iets minder dan 86 miljoen euro.[6] De stichting is verantwoordelijk voor de instandhouding van:

- ROC ID College met momenteel dertien locaties in Alphen aan den Rijn, Gouda, Katwijk, Leiden, Leidschendam-Voorburg, Schoonhoven, Woerden en Zoetermeer. De instelling telt op 1 oktober 2014 bijna 10.600 mbo-studenten verspreid over in totaal 125 "kwalificaties". Evenals bij het ROC Leiden varieert het aantal leerlingen per kwalificatie van 1 student (bijv. assistent schilder) tot aan ruim 600 voor mbo-verpleegkundige en meer dan 900 voor de opleiding "verzorgende". Daarnaast telt de instelling bijna 1.500 educatie-deelnemers en volgen meer dan 400 studenten een VAVO-opleiding te Gouda, Woerden of Zoetermeer.[7]

---

1 Werkgeversnummer 40855 met BRIN-nummers 25MA (ROC Leiden) en 30NK (Boerhaave College).

2 Bron: Jaarverslag 2013 ROC Leiden.

3 Bron: DUO, bekostigingstelling 1 oktober 2014. De Wet educatie en beroepsonderwijs spreekt van deelnemers. De landelijke vertegenwoordiger het JOB noemt zich een studentenraad. Ook het ministerie van OCW spreekt sinds kort over "studenten". De CFTO kiest ervoor de termen mbo-leerlingen en studenten beide te gebruiken, omdat het bij deze groep ook gaat om minderjarigen van bijvoorbeeld 16-jarige leeftijd.

4 Bron: ROC Leiden, 19 januari 2015. De basis op orde. Voorstel voor verbeterprogramma ROC Leiden.

5 Werkgeversnummer 40800 met BRIN-nummer 25LN (ROC ID College).

6 Bron: Jaarverslag 2013 ID College.

7 Anders dan bij het ROC Leiden vormt de VAVO hier geen aparte instelling of school.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Eerst wordt het beleidsmatig en juridisch kader voor mbo-fusies beschreven (paragraaf 1);
- Daarna wordt ingegaan op het proces rond de aanvraag en de feitelijke documentatie, mede in relatie tot het beroep op urgentie en de toepassing van de spoedprocedure (paragraaf 2);
- Vervolgens beschrijft paragraaf 3 wat volgens de Colleges van Bestuur de aanleiding is tot de fusie, welke doelen zij nastreven, welke gevolgen zij zien van de fusie en welke stappen er nog moeten worden gezet en welke aanpak zij daarbij voor ogen hebben;
- In paragraaf 4 wordt ingegaan op de mate waarin de besluitvorming over de fusie zorgvuldig verloopt vanuit het perspectief van de medezeggenschap van de beide ROC’s en de vraag of er voldoende draagvlak is onder studenten en personeelsleden;
- Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van de fusie voor de keuzevrijheid, de macrodoelmatigheid van het onderwijsaanbod in de regio en de bestuurlijke verhoudingen (paragraaf 5). Daarbij wordt beschreven wat de zienswijzen zijn van externe stakeholders;
- Het rapport eindigt met een uitgebreide samenvatting van de bevindingen, waarna de hoofdconclusies worden getrokken die de basis vormen voor fusie-voorwaarden (paragraaf 6).

1. Beleidsmatig en juridisch kader mbo-fusietoets

Bij de beoordeling van de fusiedocumenten en de informatie die de commissie heeft verkregen via de schouw, wordt rekening gehouden met het beleidsmatig en juridisch kader voor de mbo-fusietoets. Dit kader wordt hieronder beschreven.

1.1. Focus op vakmanschap en introductie “gemeenschap van mbo-colleges

Aanvragers verwijzen in hun fusie-effectrapportage naar de brief van de minister van OCW van 2 juni 2014 over de toekomst van het middelbaar beroepsonderwijs “ruim baan voor vakmanschap” en hebben deze Kamerbrief bij de stukken ter beoordeling gevoegd. Met aanvragers ziet de CFTO dit als een brief, waarin belangrijke beleidsmatige kaders worden geschetst waarbinnen de fusie-aanvraag dient te worden beoordeeld. In de brief worden enkele uitspraken gedaan die direct relevant zijn voor de beoordeling van deze fusie. Zo geeft de minister van OCW aan, dat zij lessen wil leren van de ontstane financiële problematiek zoals rondom de Amarantis Onderwijsgroep. De minister constateert dat het leiden van een grote onderwijsorganisatie in deze tijd hoge eisen stelt aan de kwaliteit en mentaliteit van bestuurders en toezichthouders. Uit onderzoek, ook in andere onderwijssectoren, blijkt dat het studiesucces van een student toeneemt wanneer hij zich thuis voelt op een school en deel uitmaakt van een (kleine) groep. Dat thuis voelen, waarvoor contacten met medestudenten en docenten uiteraard belangrijk zijn, wordt ook gezien als een goede bescherming tegen voortijdig schoolverlaten en studievertraging. De afstand tussen het bestuur en het primaire proces moet niet te groot zijn: “*De situatie bij de Amarantis Onderwijsgroep heeft ons geleerd dat het streven naar een zo groot mogelijke schaal en harde onderlinge concurrentie het onderwijs geen goed doen. Bestuurders komen dan op grote afstand te staan van waar het werkelijk om gaat, namelijk het geven van goed onderwijs. De menselijke maat moet daarom stevig verankerd zijn in de instelling.*”
Concreet wordt voorgesteld om een nieuw bestuurlijk model te introduceren, namelijk de gemeenschap van mbo-colleges, waarbinnen het onderwijs wordt georganiseerd in aparte colleges. De colleges kunnen zijn gericht op een bepaalde branche of sector. Deze faciliteit houdt in dat instellingen de zogenaamde organisatorische eenheden beter kunnen positioneren als mbo-colleges met een directeur - als faciliteit om menselijke maat en onderwijskundig leiderschap te versterken. De instelling als geheel kan zich dan gemeenschap van mbo-colleges noemen. De minister van OCW zal een voorstel doen om de positie van de mbo-collegedirecteur vanaf 1 augustus 2017 te verankeren in de wet, de titel “gemeenschap van colleges” in die wet vast te leggen, en daarbij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het college van bestuur en de collegedirecteur nader uit te werken. De minister wil bewerkstelligen dat na een fusie het onderwijs kleinschalig wordt aangeboden, met name door gebruik te maken van het bestuurlijke model van de gemeenschap van mbo-colleges en zal de fusietoets voor het mbo in lijn hiermee aanpassen.

1.2. Beleid ten aanzien van fusies en de fusietoets

De minister van OCW stelt in de brief van 2 juni 2014, dat de fusietoets een belangrijk instrument is voor het behoud van de menselijke maat en keuzevrijheid in het onderwijs. Te veel fusies kunnen de keuzevrijheid in het onderwijs aantasten. Daarnaast kunnen te grote instellingen en schoolbesturen de afstand tussen bestuur en werkvloer te groot maken, waardoor de legitimiteit van het bestuur in gevaar komt. Daarom is het noodzakelijk dat er een goed werkende fusietoets is en blijft. Afhankelijk van de regionale context kan het zinvol zijn dat twee mbo- rechtspersonen of -instellingen gaan fuseren om aanbod te krijgen dat doelmatig en arbeidsmarktrelevant is. Een fusie moet dienstig zijn aan een betere kwaliteit en tegelijkertijd moet voorkomen worden dat er instellingen ontstaan die los van de context van de eigen omgeving opereren. De Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) voert deze toets uit. Dit is maatwerk. De minister van OCW geeft verder aan, dat de fusietoets zwart/wit van karakter is: een fusie kan alleen 100% worden goedgekeurd, of 100% afgekeurd. Fusietoetsen in andere sectoren, zoals de zorg, hebben meer handelingsruimte. Dit kan voor het mbo interessant zijn, zo stelt de minister.

Er worden vier concrete voorstellen gedaan ten aanzien van de fusietoets:

a) In de fusietoets zal voorop staan dat studenten moeten kunnen kiezen voor een beroepsopleiding naar keuze. Dit zal in situaties van krimp zwaarder wegen dan de keuze tussen meerdere aanbieders, zeker als deze min of meer hetzelfde aanbod kennen. Dat laatste zal zich voordoen bij meer verspreide opleidingen in stedelijke gebieden;
b) In de fusietoets zal worden verdisconteerd dat instellingen alleen mogen fuseren als het onderwijs op een kleinschalige manier wordt aangeboden. De borging van de menselijke maat moet op een overtuigende manier worden aangetoond. Dit kan onder meer door gebruik te maken van het nieuwe model van de gemeenschap van mbo-colleges. De beoogde inwerkingtreding van deze aanpassing van de regeling fusietoets is vanaf 1 augustus 2015;
c) Verder is het belangrijk om betere voorlichting te geven over de fusietoets. De minister van OCW heeft daarom met de CFTO afgesproken dat de commissie een leidraad zal uitbrengen bedoeld voor alle stakeholders in de mbo-sector, waaronder de vertegenwoordigers van de onderwijsbesturen, leerkrachten en studenten, en
d) Bij de wetsevaluatie wordt bekeken of het mogelijk is fusies onder voorwaarden toe te staan.[8]

De brief is een vervolg op beleid voor fusies in de mbo-sector dat is uiteengezet in de brief van de staatssecretaris van OCW van 23 januari 2009[9]. Daarin geeft de regering aan dat besturen in het onderwijs terughoudend dienen te zijn met fusies en dat specifiek voor fusies tussen mbo-instellingen de regering het uitgangspunt "nee-tenzij" zal hanteren:

- *"Dat wil zeggen dat ik alleen in het uiterste geval, dus als de continuïteit van scholen, opleidingen of instellingen in het geding is, fusies toesta. Dit onder de voorwaarde dat keuzevrijheid, variëteit (minimaal een breed dekkend aanbod van beroepsopleidingen voor de regio) en bereikbaarheid zo goed mogelijk zijn gewaarborgd.*
- *Verder zal ik bij mijn oordeel ook de procesvoorwaarden betrekken die in de brief van 28 november over de menselijke maat in het onderwijs werden genoemd: zijn ouders, leerlingen, studenten en personeel voldoende geraadpleegd en is onder die geledingen voldoende draagvlak verworven? Is een zogeheten fusie-effectrapportage (in enige vorm) toegepast waarin het bestuur de doelen, kosten en baten van de fusie formuleert? Zijn andere rechtsvormen overwogen?"*

1.3. Juridisch kader beoordeling mbo-fusies

<u>Beoordeling besturenfusie</u>
Het beleid is neergeslagen in de Wet Fusietoets en nader uitgewerkt in de beleidsregels. In artikel 16 van de Regeling en beleidsregels fusietoets (hierna: de Regeling) wordt omschreven in welke situaties sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod bij een bestuurlijke

---

8 In antwoord op Kamervragen over een fusie van ROC Amsterdam en ROC Flevoland is dit herhaald.
9 Kamerstukstukken II 2008/09, 31135, nr. 18.

fusie in de mbo-sector. Uit dit artikel blijkt, dat elke besturenfusie één voor de wet significante belemmering van de keuzevrijheid oplevert tenzij er een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Uit de toelichting bij de Regeling blijkt dat: *"Bij een bestuurlijke fusie kan er sprake zijn van een machtsconcentratie op het niveau van de rechtspersonen die een onderwijsinstelling in stand houden. Een dergelijke fusie kan zich voordoen tussen rechtspersonen die in geheel verschillende delen van Nederland onderwijsinstellingen in stand houden. [···] Een bestuurlijke fusie lijkt veelal personeel van de onderwijsinstelling en/of deelnemers en hun ouders niet direct te raken, maar kan niettemin invloed hebben op de keuzevrijheid. Wanneer een instelling onder een andere rechtspersoon komt te vallen, kan dit immers invloed hebben op zaken als identiteit van de instelling. Schaalvergroting op bestuurlijk niveau kan er in de praktijk toe leiden dat in (een deel van) Nederland alleen maar instellingen met een bepaalde identiteit in stand gehouden worden. De keuze voor deelnemers en hun ouders uit onderwijsaanbieders zou bij een te beperkt aantal rechtspersonen in Nederland dat onderwijsinstellingen in stand houdt, verschralen. Daarnaast kan een bestuurlijke fusie mogelijk leiden tot belangenverstrengeling, omdat één rechtspersoon na de bestuurlijke fusie de voorheen onder meerdere rechtspersonen ressorterende instellingen in stand houdt. Om bovengenoemde reden wordt elke bestuurlijke fusie waarbij twee of meer instellingen zijn betrokken als een significante belemmering aangemerkt."*

Beoordeling instellingenfusie

In artikel 17 van de Regeling wordt omschreven dat in ieder geval sprake is van een significante belemmering bij het samenvoegen van twee mbo-instellingen indien er als gevolg hiervan een afname in variatie van het onderwijsaanbod of onderwijsaanbieders is in het gebied dat gezien de omgeving en onderwijssoort op een maatschappelijk aanvaarde afstand voor de deelnemers is gelegen. Uit de toelichting bij het artikel blijkt: *"Het ligt daarbij wel in de rede dat maatschappelijk aanvaarde afstand op het platteland anders is dan die in de Randstad. De maatschappelijk aanvaarde afstand zal groter worden, naarmate het betreffende onderwijsaanbod specifieker en unieker is. Wanneer als gevolg van de voorgenomen fusie er een drastische teruggang is van het aantal opleidingen dan wel een concentratie op één of enkele locaties waardoor de maatschappelijk aanvaarde afstand onder druk kom, kan worden geoordeeld dat er sprake is van een significante belemmering."*

Rechtvaardigingsgronden

De significante belemmering van de keuzevrijheid die gelegen kan zijn in een bestuurlijke of institutionele mbo-fusie kan zijn gerechtvaardigd als er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 19 van de Regeling: het aanwezig zijn van één of meer aannemelijke rechtvaardigingsgronden.

Geheel goedkeuren of geheel afkeuren van de besturen- en instellingenfusie

De vraag is of de wet de ruimte biedt aan de minister van OCW om bij mbo-fusies apart te besluiten over de bestuurlijke en de institutionele fusie, zoals dat in het funderend onderwijs het geval is. Dit zou tot 2007 ook mogelijk geweest zijn binnen de Wet educatie beroepsonderwijs, maar door een technische wijziging van de wet is deze mogelijkheid vervallen.[10] In de mbo-sector is nu bij wet

[10] In de periode van 1995 tot aan 2007 zou dit wel mogelijk zijn geweest .Het gaat hier in de kern om het verschil tussen een Bestuurlijk Geïntegreerde Instelling (hierna: BGI) en een Institutioneel Geïntegreerde Instelling (hierna: IGI). Deze beide modellen zijn bij de totstandkoming van de Wet educatie beroepsonderwijs midden jaren 90 van de 20e eeuw nadrukkelijk onderwerp geweest van politiek debat. Het toenmalige regeerakkoord stelde: *"Voor een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is regionale integratie van beroepsonderwijs, leerlingwezen en volwasseneneducatie (zgn. ROC-vorming) noodzakelijk. In het algemeen verdient fusie van de betrokken instellingen de voorkeur; omdat hiertegen in bepaalde gevallen gegronde bezwaren kunnen bestaan, wordt zij niet dwingend opgelegd."* In de wet is de mogelijkheid gecreëerd via het toenmalige artikel 1.3.2 over "regionale opleidingscentra in een samenwerkingsverband" om onder één bevoegd gezag twee instellingen te hebben, die samenwerken rond kwaliteitszorg, financieel beheer, personeel en onderwijsexamens. In 2007 is op initiatief van de toenmalig staatssecretaris van OCW besloten om in het kader van deregulering en verlaging van de lastendruk dit artikel te schrappen. Daarmee is de wettelijke regeling van het BGI-model komen te vervallen. De regering heeft het voorstel om dit model te schrappen als volgt toegelicht: *"Verder is de bepaling inzake de regionale opleidingscentra (ROC's) in een samenwerkingsverband*

geregeld dat iedere instelling een College van Bestuur (hierna: *CvB*) heeft. Dit maakt dat wanneer één rechtspersoon twee instellingen in stand houdt voor ieder van de instellingen een CvB moet zijn ingericht, die ieder eindverantwoordelijkheid draagt op grond van de onderwijswetgeving voor de instelling. Daarenboven schrijft de onderwijswetgeving voor dat een lid van het CvB van een instelling niet tevens zitting kan hebben in het CvB van een andere instelling. Dit laatste heeft tot gevolg dat een rechtspersoon die twee mbo-instellingen in stand houdt liefst drie bestuursorganen moet inrichten: twee Colleges van Besturen en één overkoepelend bestuur in de zin van de Wet. En dit zonder dat een bestuurder in meer dan "één bestuursorgaan" van de rechtspersoon zitting kan hebben. De conclusie is dat de goedkeuring van een bestuurlijke fusie onder de huidige wet zal moeten leiden tot de goedkeuring van een instellingenfusie, of dat de afkeuring van een instellingenfusie moet leiden tot de afkeuring van een besturenfusie. De commissie ziet daarom aanleiding beide aanvragen tegelijkertijd en in samenhang te beoordelen.

2. Aanvraag: volledigheid en spoedprocedure

De Colleges van Bestuur van beide instellingen hebben een aanvraag ingediend voor goedkeuring door de minister van OCW van een bestuursoverdracht per 1 mei 2015, waarna het de bedoeling is op afzienbare termijn over te gaan tot een institutionele fusie. Er resteert derhalve na goedkeuring van beide fusies één rechtspersoon met een college van bestuur verantwoordelijk voor één bekostigde instelling.
Op 1 april 2015 is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: *DUO*) de fusieaanvraag ingediend en gelijktijdig hebben de aanvragers het secretariaat van de CFTO de stukken toegestuurd. Bij deze aanvragen zijn de volgende bijlagen gehecht:

- Bijlage 1: Fusie-effectrapportage ("FER").
- Bijlage 2A-D: Verklaringen van de betrokken medezeggenschapsorganen dat zij geen bezwaar hebben tegen het verkennen van de route van bestuursoverdracht.
- Bijlage 2E-H: Adviesaanvragen aan de betrokken medezeggenschapsorganen, vooruitlopend op de uiteindelijke vraag om instemming c.q. op overeenstemming gericht overleg.
- Bijlage 2I: Afschrift van de akte houdende de intentieovereenkomst tussen Stichting ROC Leiden, Centrum voor Educatie en Beroepsonderwijs in de Regio Leiden en Duin & Bollenstreek ("Stichting ROC Leiden") en Stichting ROC ID College.
- Bijlage 3: Brief van de Minister van OCW van 13 februari 2015, inclusief bijlagen (3A en 3B).
- Bijlage 4: Brief van de Minister van OCW van 2 juni 2014.
- Bijlage 5A: Portfolio van de door ROC ID College aangeboden opleidingen.
- Bijlage 5B: Portfolio van de door ROC Leiden aangeboden opleidingen.
- Bijlage 6A: Jaarstukken 2013 Stichting ID College.
- Bijlage 6B: Conceptjaarstukken 2014 Stichting ID College.
- Bijlage 7: Omvang van de door PwC uit te voeren Quickscan.
- Bijlage 8: Rendementenoverzicht van ROC ID College.

Om de aangevraagde fusie te kunnen realiseren, dient de minister van OCW goedkeuring te verlenen. Daarbij laat de minister zich adviseren door een bij wet ingestelde commissie, de CFTO, die de opdracht heeft om onafhankelijk van de minister en de betrokken instellingsbesturen te oordelen.

2.1. Toets door OCW/DUO op volledigheid: advies medezeggenschap

Eerst beoordeelt DUO of de aanvragen volledig zijn. Artikel 2.1.10, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: de WEB) schrijft voor dat een aanvraag moet worden ingediend bij Onze Minister voor het verkrijgen van goedkeuring. De aanvraag gaat vergezeld van:

---

geschrapt. Dergelijke ROC's zijn er niet. Evenmin is er binnen de Bve-sector de behoefte om tot een dergelijk samenwerkingsverband te komen."

- een door de rechtspersoon dan wel rechtspersonen opgestelde fusie-effectrapportage;
- een schriftelijk advies over, of voor zover van toepassing de schriftelijke instemming met de fusie door de betrokken medezeggenschapsraden, die is voorafgegaan door de kennisname van de fusie-effectrapportage door de medezeggenschapsraden.

De verklaringen van de betrokken medezeggenschapsraden voldeden op 1 april niet aan de wettelijke eisen. Uit de adviesaanvragen blijkt dat de colleges van bestuur van de beide ROC's, de medezeggenschapsraden verzoeken om met het oog op de urgentie uiterlijk maandag 6 april advies te geven. Derhalve is de aanvraag van 1 april onvolledig. DUO heeft op 2 april de aanvraag onvolledig verklaard en partijen in de gelegenheid gesteld de aanvragen aan te vullen.

Op 10 april zijn de adviezen van de medezeggenschapsraden per mail nagezonden. Uit de aard van deze adviezen blijkt, dat zowel de ondernemingsraden als de studentenraden van de beide instellingen een groot aantal vragen heeft en een groot aantal voorwaarden stelt. Er is geen sprake van eenduidige instemming, maar er is wel sprake van een duidelijk advies met de nodige kanttekeningen waar de beide besturen en ook de minister van OCW mee rekening dienen te houden bij de besluitvorming over de fusie en bij de verdere vormgeving van de fusie. In die zin is de aanvraag volledig: de benodigde documentatie voor uitvoering van de fusietoets is aangeleverd. Er is in de mbo-sector, anders dan in het funderend onderwijs, geen sprake van een voorgeschreven instemming van de medezeggenschap; slechts het verkrijgen van een advies is voorgeschreven.[11] DUO heeft derhalve aan zowel de aanvragers als aan de CFTO laten weten, dat de aanvraag volledig is en dat de wettelijke termijn die staat voor de inhoudelijke toetsing is ingegaan.

2.2. Beoordeling door CFTO van urgentie : toepassing spoedprocedure

De aanvragers stellen in de FER, dat zij de bestuurlijke fusie vóór 1 mei 2015 willen realiseren en dat zo snel mogelijk daarna - mede in afstemming met DUO en het Ministerie van Onderwijs - de institutionele fusie zal gaan plaatsvinden. De exacte datum van de instellingenfusie wordt afgestemd op het optimale moment, gelet op een ordentelijke bekostiging en het inschrijven van studenten.

De commissie heeft op verzoek van aanvragers en gezien de urgentie van het dossier de spoedprocedure toegepast en zich ingespannen vóór 1 mei besluitvorming mogelijk te maken. Het onderzoek van de commissie bestaat uit:
- documentenonderzoek (de fusiedocumenten en aanvullend bijv. de jaarverslagen, brieven over deze zaak aan de Tweede Kamer);
- onderzoek en analyse openbaar beschikbare informatie (DUO-gegevens over onder meer leerlingenaantallen, de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie);

Een schouw is uitgevoerd op 7 april te Leiden. Daarbij heeft de commissie naast vertegenwoordigers van de besturen en de medezeggenschapsorganen aanvullend externe partijen gevraagd of zij behoefte hebben om hun zienswijze kenbaar te maken. Deze partijen hebben hiervan gebruik willen maken. De CFTO heeft daarop de volgende partijen uitgenodigd voor een gesprek:
- de aanvragers: de Colleges van Bestuur van ROC Leiden en het ID-College te Gouda;
- de medezeggenschap: de vertegenwoordiging van het personeel (ondernemingsraden) en de mbo-studenten (studentenraden) van beide instellingen;
- naburige instellingen: ROC Mondriaan, ROC Midden-Nederland, ROC NOVA College;
- externe partijen: de gemeente Leiden, de Hogeschool Leiden en het departement Leiden van de Maatschappij voor Handel en Nijverheid.

---

[11] Op 30 september 2014 heeft de Tweede Kamer weliswaar een motie aangenomen waarmee de regering wordt gevraagd de adviesbevoegdheid te vervangen door een bevoegdheid om in te stemmen met de voorgenomen fusie door de medezeggenschap Kamerstukken II 2013-2014, 31 288, nr. 380, maar voor de beoordeling van deze fusie heeft dit nu verder geen juridische consequenties.

3. Aanleiding, doel en gevolgen overdracht ROC Leiden aan ID College

In deze paragraaf beschrijft de CFTO de bevindingen die zij heeft gedaan over de aanleiding tot de fusie, de doelen met de fusie en de beoogde resultaten en vervolgstappen na goedkeuring. Deze bevindingen baseert zij op de analyse van de fusie-effectrapportage van 31 maart 2015 in combinatie met de uitkomsten van de gesprekken, die de commissie met de bestuurders heeft gehad op 7 april. Verder heeft de commissie de brief van de minister van OCW van 13 februari als informatiebron gebruikt en kennis genomen van de daarbij gevoegde achterliggende onderzoeksrapporten.

3.1. Aanleiding voor de fusie

Een goed begrip van de aangevraagde fusie tussen ROC Leiden en het ID College vraagt om een bredere beschouwing en beschrijving van de voorgeschiedenis en de actuele context. De beide ROC's zijn in Leiden en Gouda ontstaan medio jaren 90 ten tijde van de invoering van de WEB en de vorming van de regionale opleidingencentra. De problemen die aanleiding gaven tot de fusie zijn ontstaan in 2007 met het besluit van ROC Leiden om het aantal locaties op de gekozen wijze terug te brengen van 21 tot twee locaties in Leiden; vlakbij station centraal en station Lammenschans. In de brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer van 13 februari 2015 over de toekomst van ROC Leiden wordt de geschiedenis achter de fusie-aanvraag nader beschreven. De minister stelt onder meer dat het ROC Leiden sinds juli 2012 onder aangepast financieel toezicht heeft gestaan van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Dit vanwege financiële problemen, mede veroorzaakt door hoge investeringen in nieuwbouw en de complexe financiering hiervan. De minister schrijft: "*Het beeld komt op van een megalomaan project. Waar een behoefte bestond van 37.000 m2 werden twee gebouwen ontwikkeld van 80.000 m2. Nu ondervinden we daarvan de gevolgen*".

Tijdens de schouw is de commissie gebleken, dat de aanvragers zich grotendeels in deze lezing kunnen vinden. De bestuurders wijzen erop, dat de beide CvB's enkele jaren geleden bij het ministerie zijn geweest om over de verhoudingen tussen de instellingen te praten. Het ID College was onder meer bereid haar aanbod in "techniek" te staken, zodat het ROC Leiden meer aanwas zou krijgen voor een volwaardiger opleiding in dit domein. Tot definitieve afspraken is het toen echter niet gekomen. Daarna is er het nodige gebeurd, waaronder het opstappen van de vorige voorzitter van het CvB en de komst van een interim-bestuurder voor ROC Leiden. Deze heeft recent een voorstel voor een verbeterprogramma ontwikkeld voor ROC Leiden, dat gericht was op zelfstandig voortbestaan van de instelling. Het CvB schrijft in het Verbeterplan van 19 januari 2015 dat zij drie voorwaarden ziet om zo'n zelfstandig voortbestaan mogelijk te maken, namelijk:

- De plannen financieel haalbaar zijn;
- Het ROC de bestuurs- en organisatiekracht heeft om het Verbeterprogramma uit te voeren, en
- OCW en de Inspectie van het Onderwijs het vertrouwen in de toekomst van de instelling uitspreken.

Het bestuur stelt dat het mogelijk is, dat aan deze voorwaarden *niet* wordt voldaan en constateert dat dan een verdere uitholling dreigt van de onderwijskwaliteit en het intrekken van de onderwijs- en examenlicenties door de Inspectie van het onderwijs, afnemende studentenaantallen en een verder verslechterende financiële situatie die onverantwoord is. Een overname van ROC Leiden moet dan worden overwogen met het oog op continuïteit van onderwijs voor onze huidige studenten en voor toekomstige mbo-studenten in de Leidse regio.

Uit de eerder genoemde Kamerbrief van 13 februari 2015 blijkt, dat de minister het gezien de urgente situatie onaanvaardbaar vindt als er een verdere vertraging ontstaat in het vinden van een oplossing en heeft daarom op 6 februari jl. een voornemen tot een aanwijzing kenbaar gemaakt aan de Raad van Toezicht van ROC Leiden.
Door de financiële problemen waar ROC Leiden mee kampt, is er onvoldoende geld om het onderwijs op peil te brengen. Als er nu niet wordt ingegrepen ontstaat het risico dat deze studenten jarenlang niet de kwaliteit van onderwijs krijgen waar zij recht op hebben en dat docenten niet het onderwijs kunnen geven dat gevraagd wordt. Niet uit te sluiten valt zelfs dat deze studenten straks op straat komen te staan. De gevolgen strekken dan nog verder. ROC's in de regio zouden dan op stel en sprong deze studenten moeten opnemen. In dat geval raakt deze situatie het onderwijs van tienduizenden studenten in Leiden en de grotere regio. De minister constateert in de Kamerbrief dat

ROC Leiden geen verdere opties ziet dan het overdragen van de onderwijsverplichtingen aan het ID College.
De minister is positief over deze oplossing en geeft aan, dat zij van plan is de situatie na de bestuursoverdracht nauwlettend te volgen en waar nodig te faciliteren: *"In deze ernstige situatie heeft het ID College zich een verantwoord maatschappelijk partner getoond. Daartoe heeft het ID College met het ROC Leiden de intentie vastgelegd om samen tot een oplossing te komen. Het ID College is een instelling die grotendeels in hetzelfde werkgebied van ROC Leiden actief is, financieel gezond is en onderwijs aanbiedt dat de afgelopen jaren sterk verbeterd is. De intentie tot overdracht van het onderwijs aan het ID College zie ik dan ook als een passende en macrodoelmatige oplossing in deze situatie gezien de regionale context en arbeidsmarkt. Tevens sluit het ook aan bij mijn beleid omtrent Focus op Vakmanschap en herkenbaar onderwijs gericht op samenwerking binnen de regio. De komende maanden moeten nog veel zaken worden uitgewerkt. Ik zal dit proces nauwlettend volgen en waar nodig faciliteren."*

3.2. Doelen van de fusie

In de Fusie-effectrapportage (hierna: de FER) staan de motieven en doelen voor de fusie beschreven. Hieruit blijkt dat de aanvragers van oordeel zijn dat de stichting ROC Leiden niet langer in staat is om de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs eigenstandig te borgen. Zonder ingrijpen gaat Stichting ROC Leiden volgens aanvragers op zeer korte termijn failliet. Stichting ID College vormt daarbij volgens de aanvragers qua omvang de meest geschikte partner om de instandhouding van ROC Leiden over te nemen. Het onderwijsmodel van ID College ligt bovendien in lijn met de door de minister voorgestane organisatievorm van zelfstandige en herkenbare onderwijseenheden. Het ID College heeft ervaring opgedaan met het inrichten van een stabiele organisatie, heeft een solide bedrijfsvoering en een herkenbare en betrouwbare reputatie in de regio. Doel van de fusie is om te komen tot een positieve exploitatie van en investering in de kwaliteit van het onderwijs binnen ROC Leiden. Verdergaande positionering van kleinschaligheid die ID College kenmerkt, zal daarbij ook voor het onderwijs van ROC Leiden gaan gelden.
Tijdens de schouw hebben aanvragers toegelicht dat reeds nu het ID College en het ROC Leiden het aanbod van beide instellingen vergelijken en later zullen overgaan tot het samenvoegen van opleidingen, maar ook tot het sluiten van enkele tientallen andere opleidingen. Er moet evenwel eerst vóór 1 mei een oplossing komen voor de continuïteit van het onderwijs aan het ROC Leiden. De interim-bestuurder van ROC Leiden geeft daarbij aan, dat dit een fatale datum is. Is voor die tijd de bestuursoverdracht niet geregeld, dan zal het ROC Leiden failliet gaan en kunnen salarissen niet meer worden uitbetaald. De interim-bestuurder zal dan zijn opdracht teruggeven. De aanvragers dachten eerst, dat zij tot 1 juli de tijd hadden om de bestuurlijke fusie te realiseren. Recente financiële gegevens hebben laten zien, dat een faillissement dichterbij is dan gedacht.

3.3. Afweging alternatieven

De FER geeft aan dat wanneer de fusie niet plaatsvindt de Stichting ROC Leiden failliet zal gaan. Dit is het enige alternatief voor de fusie. De aanvragers wijzen erop dat dit vanwege het belang van het onderwijs aan negenduizend MBO-studenten en gelet op de urgentie geen reële optie is. De FER gaat ook in op de vraag of het ID College de meest aangewezen partij is de overdracht mee te realiseren. De aanvragers stellen dat het ID College de beste partner is en dat de stichting ROC Mondriaan of de stichting ROC Nova College een vanuit financieel en geografisch oogpunt buiten verhouding grote omvang zouden krijgen door een fusie.
Tijdens de schouw hebben de bestuurders verder toegelicht dat in hun opvatting van een faillissement dit zal betekenen dat de onrust zal toenemen, zevenhonderd personeelsleden zijn hun baan niet langer zeker en negenduizend leerlingen zich zullen afvragen wat hun opleiding nog waard is. De studenten zullen dan ongeorganiseerd op zoek moeten gaan naar een nieuwe onderwijsaanbieder. Met de voorgenomen fusie kan de stroom van leerlingen worden georganiseerd, kan de onrust weg worden genomen bij personeel en kan het aanzien van de instelling enigszins overeind worden gehouden en hoeft de waarde van een diploma van de instelling niet ter discussie te zijn. Vandaar dat het ROC Leiden zich heeft gewend tot het ID College met het verzoek om tot een bestuursoverdracht te komen.

3.4. Noodzakelijke stappen vóór goedkeuring van de fusie

Uit de FER blijkt, dat bij het realiseren van de bestuursoverdracht de mogelijkheid van een ontheffing door de minister als bedoeld in artikel 9.1.2 lid 4 Wet educatie en beroepsonderwijs van belang wordt geacht: *"De mogelijkheid tot ontheffing vormt de enige (realistische) manier om het onderwijs dat nu door ROC Leiden wordt aangeboden van de zware vastgoedverplichtingen van Stichting ROC Leiden te ontdoen. ROC Leiden en de vastgoedpartijen zijn in dit kader constructief met elkaar in gesprek."*
Uit de schouw blijkt dat naar het oordeel van het bestuur bij hem de verwachting is gewekt dat de minister deze ontheffing zal gaan verlenen. Op het moment van de schouw zijn de gesprekken tussen de vastgoedorganisaties en aanvragers nog gaande om de gevolgen van de voorgenomen fusie en dus de wens te komen tot nieuwe (afspraken over de) huisvesting te regelen. Zonder een akkoord van alle betrokken partijen achten de bestuurders het niet mogelijk de voorgenomen fusie te realiseren.

3.5. Beoogde gevolgen en vervolgstappen na goedkeuring fusie

Uit de FER blijkt verder dat de aanvragers voorzien dat na goedkeuring van de fusie nog enkele grote beslissingen moeten worden genomen en dat daarvoor het nodige overleg gewenst is. Die beslissingen hebben enerzijds betrekking op de wat zij noemen de organisatorische inrichting van het onderwijs en anderzijds op de macrodoelmatigheid van het onderwijsaanbod.

<u>Organisatie na overdracht van ROC Leiden: naar vier Leidse mbo-colleges</u>
Ten aanzien van de inrichting van het onderwijs staat in de FER beschreven, dat het ID College ernaar streeft om dit volledig in lijn met het beleid van de minister - zoals neergezet in haar brief over de toekomst van het mbo-onderwijs - te gaan organiseren. Aanvragers stellen dat de kleinschaligheid van het onderwijs van het ID College een wezenlijk kenmerk is waarop het bestuursmodel van Stichting ID College uitdrukkelijk is gebaseerd. Dit komt volgens het CvB ten goede aan de kwaliteit en deze opbouw zal voor ROC Leiden worden overgenomen.
Uit de gesprekken tijdens de schouw is gebleken, dat het ID College als regel hanteert dat leslocaties een omvang hebben van ongeveer 2.000 tot 2.500 leerlingen en ongeveer honderd medewerkers. De medewerkers worden onderverdeeld in teams. Het verkrijgend bestuur wil het ROC Leiden in dat licht gaan omvormen tot vier scholen of "mbo-colleges" in de gemeente Leiden. De FER stelt dat het gebruik van de locatie Lammenschans vermoedelijk nog twee à drie jaar zal omvatten. Het gebruik van de locatie Leiden CS zal vermoedelijk na twee jaar worden gestaakt.

<u>Afstemming van de opleidingsportfolio's van ROC Leiden en het ID College en de didactiek</u>
De FER vermeldt dat ten tijde van de voorgenomen bestuursoverdracht alle opleidingen van ROC Leiden in ieder geval onverkort overgaan naar het ID College. De intentie is om het onderwijs dat nu wordt verzorgd door ROC Leiden tijdelijk binnen Stichting ROC ID College te continueren, met name gelet op de diplomering in 2015 van ingeschreven studenten. Wanneer opleidingen die nu door ROC Leiden worden aangeboden, tevens door ID College worden aangeboden, zal vanzelfsprekend gekeken worden naar de inhoudelijke overeenkomsten en verschillen tussen deze opleidingen, om kwalitatief goede opleidingen te kunnen aanbieden. Tijdens de schouw is gebleken, dat het ID College het een belangrijke voorwaarde vindt dat het onderwijs te Leiden wordt georganiseerd zoals dat gebeurt bij alle opleidingen en locaties van het ID College. Het interim CvB van ROC Leiden heeft hiermee ingestemd. Een volledige integratie zal mogelijk pas op 1 augustus 2016 plaatsvinden en zal nader worden uitgewerkt na 1 mei aanstaande.

<u>Macrodoelmatigheid van het opleidingenaanbod in afstemming met andere aanbieders</u>
De FER vermeldt verder, dat voor een aantal opleidingen bepaald zal worden of het ID College de opleiding op termijn voortzet of niet. Het CvB geeft aan dat zij dit een onderwerp vindt voor de "macrodoelmatigheids-agenda" met de omliggende instellingen. Tijdens de schouw is de commissie gebleken, dat het bestuur dit een onderwerp van gesprek vindt dat aandacht kan krijgen *na* goedkeuring van de fusie. Macrodoelmatigheid en het opleidingenaanbod door aanvragers gezamenlijk wordt pas inhoudelijk besproken en uitgewerkt nadat de bestuursoverdracht is gerealiseerd. Voor wat betreft de keuzes die studenten resteren in de regio merken aanvragers op dat er voldoende aanbieders van onderwijs in de regio overblijven. Ook de minderjarige mbo-studenten beschikken vanaf 1 augustus 2016 en uiterlijk 1 augustus 2017 over een OV-kaart, en de reistijden zijn door een goede infrastructuur en een goed aanbod van openbaar vervoer in de regio relatief kort. Het ID College geeft daarbij aan, dat zij rekening houdt met demografische ontwikkelingen die kunnen

gaan leiden tot krimp van het aantal leerlingen en studenten. Zij streeft ernaar om in de vier grotere steden in haar werkgebied eigen gebouwen te houden, namelijk Alphen, Gouda, Leiden en Zoetermeer[12]. In vier andere gemeenten wil zij huisvesting huren om flexibel het onderwijs te kunnen organiseren; anders dan wanneer de huisvesting in haar eigendom zou zijn, kan ze de gehuurde huisvesting relatief eenvoudig weer afstoten.

4. Zorgvuldige besluitvorming en draagvlak bij personeel en studenten

De Wet fusietoets definieert legitimatie als volgt: bestuur en management hebben draagvlak onder de bij de onderwijsinstelling betrokkenen of belanghebbenden voor de besluiten die ze nemen. Die betrokkenen zijn primair leerlingen, hun ouders, studenten en onderwijspersoneel. Verder gaat het om externe betrokkenen als het toeleverende en het vervolgonderwijs, maatschappelijke partners, het bedrijfsleven en andere potentiële werkgevers. In het kader van de fusietoets spitst legitimatie zich toe op de zorgvuldigheid waarmee het fusieproces wordt doorlopen.
Uit de parlementaire geschiedenis volgt verder dat de FER primair bedoeld is als instrument voor belanghebbenden om inzicht te krijgen in motieven, doelen en effecten van de fusie, en om daarop invloed te kunnen uitoefenen. [13] Voor het bestuur dient de FER om draagvlak onder de belanghebbenden te krijgen. Het is een vorm van transparantie waarmee het bestuur zich verantwoordt over fusievoornemens. Indien de FER de vereiste elementen bevat kunnen belanghebbenden zich een goed oordeel vormen over de noodzaak of wenselijkheid van een fusie en zijn ze optimaal geïnformeerd.
In deze paragraaf beschrijft de CFTO haar bevindingen over het draagvlak voor de fusie bij de medezeggenschap van de betrokken instellingen; de "interne legitimiteit" van de fusie. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de FER van 31 maart 2015, de schriftelijke adviezen die de medezeggenschapsorganen hebben uitgebracht en de gesprekken die de commissie met de vertegenwoordigers van het personeel en de studenten van beide instellingen heeft gehad.

4.1. Oordeel medezeggenschap over de aanleiding en noodzaak van bestuursoverdracht

Uit de schriftelijke stukken en de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, kan worden afgeleid hoe de ondernemings- en studentenraden (hierna: de OR en de SR) van beide instellingen tegen de overdracht van ROC Leiden aan het ID College aankijken. De raden delen het gevoel van urgentie. Een faillissement zoals door hen opgevat, moet worden voorkomen. Een fusie met het ID College lijkt daarbij de enige uitweg. Dat wil niet zeggen, dat deze fusie van harte gewenst is vanuit het personeel of de studenten of dat zij de gevolgen daarvan al kunnen overzien en zich geen zorgen maken over de consequenties.

Medezeggenschap ID College
De geledingen van het ID College zien dat hun bestuursleden in het openbaar verwachtingen hebben gewekt over het overnemen van ROC Leiden, maar zij hebben veel vragen over de mogelijke gevolgen: bijvoorbeeld over eventuele gedwongen ontslagen en de mate waarin onderscheid zal worden gemaakt tussen medewerkers van het ID College en ROC Leiden bij de fusie. De OR van het ID College wil tijd om advies in te winnen, zo blijkt uit de schriftelijke verklaring. De gesprekken op 7 april hebben bevestigd, dat deze OR zich beperkt in staat acht inhoudelijk te adviseren over de voorgenomen fusie. De raad geeft bijvoorbeeld aan dat met een dreigend faillissement van ROC Leiden vanaf 1 mei wordt geschermd, maar dat niet duidelijk voor de OR is of een faillissement daadwerkelijk aanstaande is en dus of de urgentie zo hoog is als nu wordt voorgesteld.

[12] Deze locatie ziet ROC Mondriaan als behorend tot haar natuurlijk wervingsgebied.
[13] Kamerstukken II 2008/09, 32 040, nr. 3, p.11.

Medezeggenschap ROC Leiden
De OR en de SR van ROC Leiden zijn weliswaar geïnformeerd door de vorige bestuurders over de problemen rond de huisvesting en de kwaliteit van het onderwijs, maar de CFTO heeft uit de gesprekken begrepen dat beide raden vinden dat ze achteraf gezien door het vorige bestuur niet *volledig* zijn geïnformeerd. De OR van het ROC Leiden heeft de indruk dat het management en het beleid was gericht op de huisvesting en het financieren van de nieuwbouw, terwijl de kwaliteit van het onderwijs achteruit ging. Het onderwijs was niet optimaal georganiseerd en klassen werden groter. Investeringen in personeel bleven achterwege en investeringen in de huisvestingen werden gedaan ten koste van de investeringen die nodig waren om de kwaliteit van het onderwijs op peil te krijgen. De studentenraad van het ROC Leiden heeft ervaren dat de kwaliteit van het onderwijs aan de instelling onder druk stond. Er was sprake van lesuitval, programmering die niet op elkaar aansloot en de kennelijke noodzaak om ook onderwijs te verzorgen in de vrij toegankelijke ruimten in het gebouw in plaats van in de leslokalen. Vanuit de studenten en het personeel van ROC Leiden is aangegeven, dat het actief aantrekken van nieuwe studenten een groeistrategie was die ook nodig was gelet op de financiële problemen. Dat een fusie nu onvermijdelijk is gebleken, is voor de studenten een schok.

4.2. Mate waarin ouders, leerlingen, studenten en personeel zijn geraadpleegd

Medezeggenschap ID College
Het schriftelijk advies van de OR van het ID College maakt duidelijk, dat deze raad het bestuur van het ID College heeft verzocht om haar achterban te raadplegen over de overname van het ROC Leiden. De OR schrijft dat dit door het CvB schriftelijk is afgewezen. De OR schrijft hierover in zijn advies: *"Wij zijn het niet eens met deze afwijzing en verzoeken u hierop terug te komen. Uw adviesaanvraag heeft betrekking op een besluit, dat een zeer grote invloed heeft op de toekomst van onze organisatie. Voor ons als OR zal het onmogelijk zijn om een standpunt in te nemen zonder raadpleging van onze achterban. Verder schrijft artikel 25.4 van de WOR voor, dat de een adviesaanvraag tenminste éénmaal op een overlegvergadering moeten worden besproken, voordat de OR een advies uit kan brengen. Deze vergadering moet nog worden gepland."*
De schriftelijke verklaring van de SR van het ID College vraagt eveneens aandacht voor zorgvuldige communicatie en informatievoorziening. Zo stelt de SR de voorwaarde dat er vóór 1 mei openbare informatie bijeenkomsten voor de ouders en studenten worden gehouden: zowel voor de studenten van ROC Leiden, maar ook voor de ouders en studenten van het ID College. Zodat alle vragen beantwoord kunnen worden (bijv. In de aula tijdens schooltijd, omdat alle studenten dan beschikbaar zijn en de middag of avonden voor de ouders).
De gesprekken die de CFTO hield met de vertegenwoordigers van beide raden van het ID College bevestigen de schriftelijke informatie. De SR geeft bijvoorbeeld aan in een laat stadium en met gebrekkige informatie te zijn betrokken. Het verzoek van de studentenraad om zitting te nemen in werk- of stuurgroepen heeft nog niet geleid tot een uitnodiging vanuit het bestuur.

Medezeggenschap ROC Leiden
In het schriftelijk advies van de OR van ROC Leiden staat, dat men begrip heeft voor het feit dat er haast is geboden, maar dat zorgvuldigheid prevaleert boven snelheid. De OR geeft aan dat met name de informatie vanuit de FER en het gesprek met de CFTO hebben bijgedragen aan het opstellen van de reactie. Hieruit valt af te leiden, dat de OR pas aan het begin van de maand april schriftelijk is geïnformeerd door het bestuur via een concept-fusie-effectrapportage en dat het bestuur van ROC Leiden de OR 6 á 7 dagen heeft gegeven voor oordeelsvorming -dit betekent dat de OR de informatie uit de FER niet heeft kunnen gebruiken voor raadpleging van het personeel.
De schriftelijke verklaring van de SR van ROC Leiden stelt enkele meer procesmatige voorwaarden aan de te nemen vervolgstappen. Uit de gesprekken met beide raden blijkt echter, dat er in het algemeen het gevoel heerst dat de raden de afgelopen maanden te weinig zijn betrokken bij en geïnformeerd over de fusievoornemens. Daarbij geeft de SR aan, dat het ook lastig is in een heel grote onderwijsorganisatie met meer dan 9.000 leerlingen verdeeld over twee grote locaties om goed contact op te bouwen met medestudenten. Er worden bijvoorbeeld niet of nauwelijks sociale activiteiten georganiseerd vanuit de school.

4.3. Mate van intern draagvlak

Medezeggenschap ID College

Uit het schriftelijk advies van de OR van het ID College blijkt dat men om een definitief standpunt te kunnen bepalen belangrijke informatie wil ontvangen, zoals de raamovereenkomst over het onroerend goed en diverse juridische en fiscale onderzoeken. Tijdens de schouw is verder toegelicht dat deze raad heeft gemeend alleen advies te moeten geven als bedoeld in de WEB om de voortgang van het fusieproces niet te frustreren. De ondernemingsraad heeft derhalve in haar beleving bedoeld om positief te adviseren over de bestuurlijke fusie van de twee besturen. Zij merken op dat vanuit het bestuur is toegezegd, dat de organisaties als werkmaatschappijen het komende jaar of twee jaren naast elkaar zullen opereren. Wanneer de organisaties daadwerkelijk samengaan zal de raad zich uitspreken over dat besluit. Ook de SR heeft positief geadviseerd, maar onder voorwaarden. Tijdens de schouw is gebleken dat met name de nieuwe huisvesting, de omvang hiervan en de bereikbaarheid door de studenten van belang wordt geacht. Verder lijkt het de studentenraad belangrijk om een loket in te richten waar studenten met vragen en klachten terecht kunnen.

Medezeggenschap ROC Leiden

Tijdens de schouw op 7 april geeft de OR van ROC Leiden aan, dat men niet onvoorwaardelijk wil instemmen met de voorgenomen bestuursoverdracht voor wat betreft de directe gevolgen voor het onderwijs, het personeel en de studenten in Leiden. Het ID College heeft haar onderwijs op een wijze georganiseerd die het lijkt te willen kopiëren voor de inrichting van het onderwijs nu nog aan het ROC Leiden. De OR merkt op dat er veel gelegen is aan het besef bij het bestuur dat het goede van het ROC Leiden wordt bewaakt en het onderwijsmodel van het ROC niet helemaal moet worden opgegeven. Het VAVO-onderwijs dat wordt verzorgd aan het Boerhaave college, heeft bijvoorbeeld een hele goede naam volgens de OR. Vanuit de OR wordt daarbij opgemerkt, dat het Boerhaave college binnen het ROC Leiden een relatief zelfstandige positie heeft. Er zijn zorgen dat deze positie verloren zal gaan.
Uit de schriftelijke verklaring van de OR van 9 april blijkt, dat men een aantal voorwaarden stelt aan de bestuursoverdracht van ROC Leiden en hierop een schriftelijke reactie wenst van het bestuur alvorens de overdracht wordt gerealiseerd. Deze voorwaarden zijn:

- Zodra duidelijk is dat er geherstructureerd/gereorganiseerd gaat worden, wordt de nieuwe organisatiestructuur incl. het meerjarenformatieplan en opleidingenportfolio, een en ander voorzien van bijbehorend tijdpad, aan de OR gepresenteerd en worden heldere afspraken gemaakt omtrent rol en verantwoordelijkheden van OR en vakbonden.
- Behoud van werkgelegenheid in bestaande functies is gegarandeerd tot de implementatie van de nieuwe organisatiestructuur. Als voorbeeld noemen we hierbij de functie van manager onderwijs.
- Vóór de datum van de bestuursoverdracht moet er overeenstemming zijn over de wijze waarop de medezeggenschap binnen het (vergroot) ID College na deze datum wordt ingevuld. Ons voorstel hierbij is: totdat er een nieuwe OR is gekozen voor het (vergroot) ID College worden de beide huidige ondernemingsraden samengevoegd; bestaande faciliteiten blijven daarbij behouden. Er kunnen onderdeelcommissies worden ingesteld die bevoegd zijn als het gaat om (voorgenomen) besluiten die louter het (op dat moment al voormalige) ROC Leiden of het (oude) ID College betreffen. Ook kan worden gekozen voor een commissie die samengesteld is uit leden van de huidige ondernemingsraden. Er is frequent overleg tussen OR en CvB; hierbij wordt gedacht aan een keer per drie weken.
- De secundaire arbeidsvoorwaarden worden op basis van het beste uit de twee huidige afzonderlijke regelingen geharmoniseerd.
- De ratio docent-student van ROC Leiden wordt in positieve zin aangepast (vergelijkbaar met die van ID College).
- De nieuwe begroting van het ID College wordt ter advisering voorgelegd aan de OR.
- Er wordt inzicht gegeven in hoogte en besteding van het transitiebudget.
- Ten aanzien van de continuïteit in het onderwijsproces is reeds eerder vastgesteld dat de integratie van de voort te zetten onderwijsactiviteiten van ROC Leiden binnen de bestaande structuur van ROC IDS College pas plaatsvindt wanneer daarbij aan alle randvoorwaarden voor de onderwijsteams is voldaan. Te denken valt hierbij aan scholing, ICT-voorzieningen, en vanzelfsprekend voldoende formatie.

- Waar onderwijsteams volmondig aangeven dat dit kan, is overgang naar het Flex-ID model eerder dan 1 augustus 2016 mogelijk. In alle andere gevallen zal dit vanaf 1 augustus 2016 worden gerealiseerd, tegelijk met de invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur.

Uit het schriftelijk advies van de studentenraad van ROC Leiden, dat op 6 april is toegestuurd blijkt dat de OR positief adviseert over de overdracht van het bestuur. In de verklaring worden vooral procesmatige voorwaarden gesteld, zoals het beschikbaar stellen van nadere documenten en de mogelijkheid om op een later moment de officiële goedkeuring van de overdracht te kunnen zien. Tijdens het gesprek dat de CFTO heeft gevoerd op 7 april met de studentenraad, blijkt dat er bij deze vertegenwoordigers van de studenten ook inhoudelijke aandachtspunten zijn. Dit betreft met name de vraag welke huisvesting de studenten van de instelling in Leiden na fusie gaan krijgen. De omvang van de locaties wordt nu als te groot ervaren. De studentenraad hoopt op een kleinere schaal, bijvoorbeeld maximaal 1500 leerlingen. Ook spreekt de studentenraad van ROC Leiden de hoop uit dat de inhoudelijke wensen uit het Verbeterplan van 19 januari 2015, waarover intensief overleg is geweest met de interim-bestuurder van ROC Leiden en daarin vastgelegd, door het CvB van het ID College worden gerealiseerd. De studenten willen snel iets gaan merken van de verbetering van de kwaliteit, althans de positieve gevolgen van de voorgenomen fusie. Enkele concrete voorbeelden kunnen zijn dat het grote aantal tussenuren wordt teruggebracht en dat docenten zich houden aan de afspraak, dat het verplaatsen van een les of het uitvallen ervan minstens enkele dagen tevoren bekend wordt gemaakt (en niet pas enkele uren tevoren). Daarbij maken ze zich zorgen over de gevolgen van een snelle overgang naar het onderwijsmodel van het ID College. Wat betekent dit voor bijvoorbeeld het kunnen doen van examens of aangeschafte lesmaterialen? De SR vindt het in die zin van belang, dat de gevolgen van de fusie goed worden geëvalueerd en nauwlettend worden gevolgd en besproken met de studenten. Communicatie is van groot belang.

5. Gebiedsanalyse: keuzevrijheid, variëteit en extern draagvlak

De Wet fusietoets heeft daarbij het doel om te zorgen voor behoud van keuzevrijheid voor met name studenten, variëteit in het onderwijsaanbod, het voorkomen van het ontstaan van te grote concentratie van bestuursmacht in één gebied (monopolieposities). De CFTO heeft op basis van databestanden van DUO een nadere analyse gedaan rondom het onderwijsaanbod en de leerlingenstromen in de bredere regio en het fusiegebied. Verder is “externe legitimiteit” van onderwijsfusies van belang, bijvoorbeeld op basis van een positief signaal van lokale of provinciale overheden, het betrokken bedrijfsleven of collega-instellingen. In dat licht vraagt de CFTO standaard aan externe partijen in de regio of zij hun zienswijze willen geven. In paragraaf 5.5. en 5.6. wordt hiervan verslag gedaan.

5.1. Nadere bepaling van het fusiegebied

Om het fusiegebied nader te bepalen heeft de CFTO bij DUO informatie over de woongemeenten van de leerlingen en studenten opgevraagd voor beide instellingen. Vijf gemeenten staan in de top tien van beide instellingen: naast Leiden gaat het dan om Alphen, Katwijk, Den Haag en Zoetermeer. Voor het overige blijkt dat het ID College een zwaartepunt heeft in de regio rond Gouda en Alphen. Het ROC Leiden trekt studenten uit gemeenten rond Leiden en de Duin- en Bollenstreek.

Tabel 1. Voedingsgebieden ROC Leiden en ID College (bron: DUO, telling 1 oktober 2014)		
	ID College	ROC Leiden
Totaal aantal lln/studenten	10.578 leerlingen/studenten	9.016 leerlingen/studenten
Studenten woonachtig in	112 gemeenten	165 gemeenten
Aantal gemeenten waar samen meer dan 95% vd studenten wonen	32 gemeenten	38 gemeenten
Tien gemeenten waar het grootste aantal leerlingen/studenten woont	1. **Den Haag:** 1548 lln = 15% 2. **Zoetermeer:** 1335 lln = 13% 3. **Alphen:** 1086 lln = 10% 4. Gouda: 996 lln = 9% 5. Krimpenerwaard: 426 lln = 4% 6. Bodegraven: 423 lln = 4% 7. **Leiden:** 405 lln = 4% 8. **Katwijk:** 351 lln = 3% 9. Waddinxveen: 350 lln = 3% 10. Zuidplas: 329 lln = 3%	1. **Den Haag**: 1106 lln = 12% 2. **Leiden:** 1020 lln = 11% 3. **Katwijk**: 787 lln = 9% 4. **Alphen:** 776 =9% 5**. Zoetermeer**: 727 = 8% 6. Haarlemmermeer: 432 lln = 4% 7. Teijlingen: 328 lln = 4% 8. Leiderdorp: 297 lln = 3% 9. Kaag en Braassem: 282 lln = 3% 10. Leidschendam: 277 ln = 3%
Nb. Vet gedrukte gemeenten zijn gemeenten waaruit voor beide ROC’s relatief veel leerlingen afkomstig zijn.		

5.2. Alternatieve aanbieders van mbo-onderwijs in het fusiegebied

De grootste overlap in gebied bestaat met ROC Mondriaan, met name als het gaat om leerlingen uit Den Haag, Zoetermeer, Leidschendam/Voorburg en Katwijk. Voor het NOVA College en het ID College (na fusie) geldt dat beide instellingen studenten trekken uit bijvoorbeeld de gemeente Haarlemmermeer (met respectievelijk 14% en 4% leerlingen). Er is verder beperkte overlap in de voedingsgebieden van het ID College (na fusie) en ROC Midden-Nederland, met name in Woerden.

Tabel 2. Voedingsgebieden ROC Mondriaan, NOVA College en Midden Nederland (bron: DUO)			
	ROC Mondriaan	ROC NOVA College	ROC Midden-Nederland
Totaal aantal studenten	16.346 studenten	10.900 studenten	17.316 studenten
Totaal aantal gemeenten waar studenten wonen	233 gemeenten	187 gemeenten	361 gemeenten
Aantal gemeenten waar 95% studenten wonen	29 gemeenten	44 gemeenten	125 gemeenten
Tien gemeenten waar het grootste aantal leerlingen/studenten woont	**1. Den Haag (48%)** 2. Westland (9%) 3. Delft (6%) **4. Zoetermeer (5%)** 5. Pijnacker/nootd (4%) 6. Rijswijk (3%) **7. Leidschendam (3%)** **8. Katwijk (3%)** 9. Rotterdam (3%) **10. Leiden (2%)**	1. Haarlem (18%) **2. Haarlemmermeer (14%)** 3. Velsen (12%) 4. Beverwijk (7%) 5. Heemskerk (6%) 6. Zaanstad (4%) 7. Amsterdam (3%) 8. Castricum (2%) 9. Alkmaar (2%) 10. Aalsmeer (2%)	1. Utrecht (18%) 2. Amersfoort (9%) 3. Nieuwegein (5%) 4. Stichtse Vecht (3%) 5. Houten (3%) 6. Zeist (3%) 7. IJsselstein (3%) **8. Woerden (2%)** 9. Soest (2%) 10. Utr. Heuvelrug (2%)
Nb. Vet gedrukte gemeenten zijn gemeenten waaruit ook de fuserende ROC’s relatief veel leerlingen trekken.			

De verdeling van de studenten over de verschillende gemeente strookt met de gemiddelde reisafstand die mbo-studenten afleggen om van hun thuisadres naar het gebouw waar de meeste lessen gevolgd

worden te reizen. De gegevens hiervoor heeft de commissie ontleend aan de landelijke monitor van de reisafstand en kosten. Uit de monitor blijkt dat de reisafstand voor de voltijds-mbo studenten gemiddeld 21 km is. Voor mbo-studenten in de beroepsbegeleidende leerweg, die minimaal één dag in de week naar de leslocatie gaan, is de reisafstand gemiddeld iets groter (23 km). Het openbaar vervoer is voor 66% van de voltijd-mbo-studenten het belangrijkste vervoermiddel. Voor de bbl-studenten is dat de auto (57%).

Vanuit Leiden en Zoetermeer is de gemeente Den Haag bereikbaar binnen een straal van 20 á 25 kilometer. Datzelfde geldt voor de afstand tussen Leiden en Hoofddorp: eveneens 20 á 25 kilometer. Tussen deze steden is sprake van een goede verbinding met openbaar vervoer. Over het algemeen zijn ROC Midden-Nederland en MBO Utrecht en ROC Albeda en Zadkine in Rotterdam voor studenten in Leiden en Gouda geen alternatieven; de reisafstand van de studenten van hun thuisadres tot de instellingen overschrijdt het gemiddelde.

5.3. Indicaties van concurrentie in het gebied: ontwikkeling mbo-studenten per ROC

De CFTO heeft verder onderzocht hoe het aantal mbo-studenten zich bij de vijf ROC's heeft ontwikkeld. Hieruit blijkt dat ROC Leiden de afgelopen vijf jaar een forse stijging heeft gekend: het aantal mbo-studenten is met bijna 1.000 studenten gegroeid, ofwel een stijging van 11% in vijf jaar. Deze stijging is vooral het gevolg van een stijging van de mbo-voltijd studenten: een groep die vijf dagen per week onderwijs volgt op locatie aan de instelling. Het ID college heeft in dezelfde periode een zeer lichte daling gekend in studentenaantal, terwijl de drie aanpalende ROC's te maken kregen met een soms forse daling variërend -4% tot -14%.
Hieruit volgt dat, ondanks de financiële en bestuurlijke problemen van ROC Leiden, de nieuwbouw en verhuizing naar twee locaties naast het Centraal Station en Station Lammenschans in combinatie met een actieve communicatiecampagne ertoe heeft geleid dat een forse groei van het aantal mbo-studenten werd gerealiseerd, terwijl het aantal studenten dat de instelling van de andere ROC's bezocht stabiel bleef of afnam. Dit is een duidelijk gevolg van de concurrentie tussen de instellingen. De groei van ROC Leiden lijkt ten koste te zijn gegaan van het NOVA College en het Mondriaan College. De daling van ROC Midden Nederland heeft waarschijnlijk te maken met andere factoren.

Tabel 3. Ontwikkeling aantal leerlingen fuserende ROC's + omliggende ROC's (bron DUO)

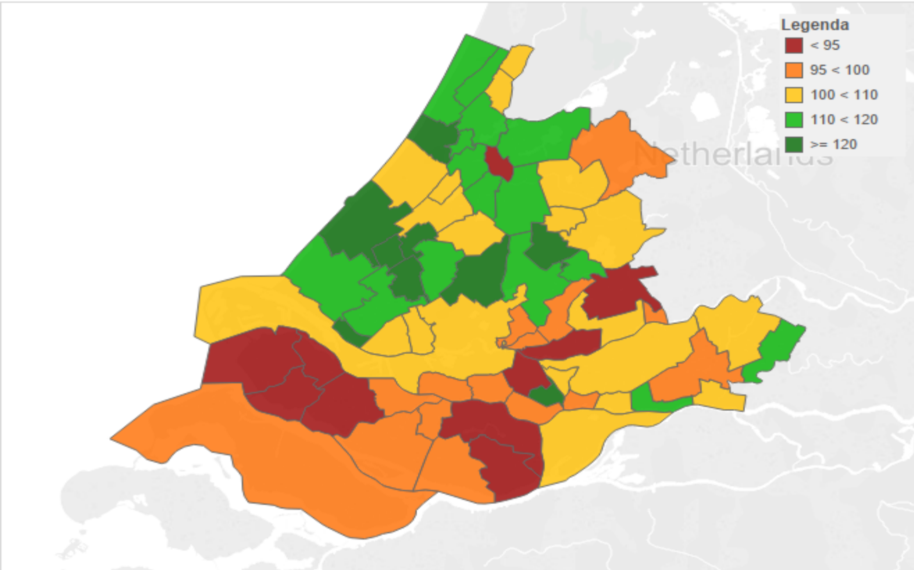
	2010	2011	2012	2013	2014	groei/daling
ID College	10.738	11.005	10.991	10.429	10.578	-1%
ROC Leiden	8.099	8.379	8.662	8.693	9.016	+11%
ROC Midden Nederland	19.102	17.832	18.021	18.365	17.316	-9%
ROC Mondriaan	17.012	16.820	16.664	16.724	16.347	-4%
ROC Nova College	12.621	12.236	11.729	11.283	10.901	-14%

5.4. Demografische ontwikkelingen in het fusiegebied

Aanvragers hebben erop gewezen, dat de fusie ook nodig zou zijn met het oog op de gevolgen van te verwachten demografische krimp van het leerlingenaantal. Dit is ook een factor waar het ministerie van OCW aandacht voor vraagt. De CFTO heeft daarom gekeken naar de regionale prognoses van Planbureau voor de leefomgeving (PBL), die worden gemaakt voor schoolgaande jeugd van 17- tot 26-jarigen. Dat is de voor het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs relevante leeftijdscategorie. In het algemeen verwacht het PBL dat het aantal 17- tot 26-jarigen in Nederland de komende jaren licht zal stijgen en na 2022 weer zal gaan dalen. Hierdoor is de bevolking in de leeftijdscategorie 17 tot 26 jaar in 2025 ongeveer even groot als in 2012. Op regionaal niveau bestaat er een patroon van groei naast krimp. Tot 2025 treedt er over het algemeen krimp op in de (perifere) plattelandsgemeenten. Daarentegen treedt er groei op in de grotere steden en in de gemeenten

daaromheen. De provincie Zuid-Holland verwacht dat tussen 2012 en 2030 de Zuid-Hollandse bevolking toeneemt met 289.000 mensen in met name de zone Den Haag-Lansingerland-Waddinxveen en in Katwijk, vooral met 55+ers. In de jongere leeftijdsgroepen verandert er niet veel.

Groei van het inwonertal per gemeente 2012-2040 (index, 2012=100)



Afbeelding 1. Prognoses provincie Zuid-Holland per gemeente: 2012-2040.

5.5. Relatie met arbeidsmarktregio en RMC-functie

De CFTO heeft onderzocht hoe de arbeidsmarktregio en de RMC-regio zich verhouden tot de voedingsgebieden van de fuserende ROC's en de drie ROC's die verder in de regio actief zijn.

Arbeidsmarktregio's

De arbeidsmarkt [14] in Nederland is ingedeeld in 35 regio's van waaruit gemeenten en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vormgeven. De gemeenten hebben forse investeringen gedaan in de samenwerking in de regio's. De fuserende ROC's bieden opleidingen aan op locaties in vier arbeidsmarktregio's:

- Holland Rijnland (o.a. Alphen, Katwijk, Leiden)
- Midden Holland (o.a. Gouda, Schoonhoven)
- Zuid-Holland Centraal (o.a. Wassenaar, Leidschendam-Voorburg, Voorschoten, Zoetermeer)
- Midden-Utrecht (locatie te Woerden van het ID-college).

Deze arbeidsmarktregio's zijn bijvoorbeeld gescheiden van de arbeidsmarktregio Haaglanden, met o.a. Den Haag, Delft en het Westland als gemeenten, waar ROC Mondriaan de enige aanbieder is.

RMC-regio's

De fuserende ROC's nemen verder deel aan de Regionale Meld en Coördinatiefuncties (hierna: RMC-functie). Het centrale doel van de Regionale Meld en Coördinatie (RMC) functie is het scheppen van voorwaarden voor jongeren tot 23 jaar om de voor hen hoogst haalbare en meest passende onderwijs- en/of arbeidsmarktpositie te bereiken. Iedere jongere tot 23 jaar moet dus een passende plaats in het onderwijs of op de arbeidsmarkt kunnen vinden. Om meer grip te krijgen op het terugdringen en voorkomen van is Nederland verdeeld in 39 RMC regio's.[15] De fuserende ROC's hebben te maken met vier RMC-regio's:

- Haaglanden/Westland (o.a. Den Haag, Delft, Westland, Leidschendam-Voorburg, Zoetermeer)

---

14 Voor meer informatie: www.samenvoordeklant.nl/arbeidsmarktregios.

15 Voor meer informatie: www.rmcnet.nl.

- Zuid-Holland Noord (o.a. Katwijk, Leiden, Voorschoten)
- Zuid-Holland Oost (o.a. Alphen ad Rijn, Gouda)
- Utrecht (locatie te Woerden van het ID College)

Overlap en verschil in bestuurlijke regio-indelingen

De locatie te Woerden van het ID College verhoudt zich bestuurlijk gezien tot een duidelijk andere arbeidsmarktregio en RMC-functie: deze locatie heeft bestuurlijk gezien een oriëntatie op Utrecht. Verder passen de locaties van het ID College te Zoetermeer en Leidschendam-Voorburg goed bij de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal, maar minder bij de RMC-functie Haaglanden/West en die samenwerking met Den Haag en Delft.

5.6. Zienswijzen van andere aanbieders van MBO-onderwijs in de regio

De CFTO heeft gesproken met de bestuurders van het Mondriaan College met vestigingen in Den Haag en Leiden, het ROC Nova College met vestigingen in o.a. Haarlemmermeer en ROC Midden-Nederland met een vestiging in o.a. Woerden. Deze bestuurders wijzen samengevat op drie hoofdpunten:

- De voor- en nadelen van de fusie in vergelijking tot een faillissement. Hoewel de noodzaak van een fusie niet wordt bestreden, stelt men de vraag of de voordelen van een faillissement wel voldoende in de afwegingen zijn meegenomen;
- De vraag of het ID College krachtig genoeg is om de fusie te dragen, en
- De gevolgen voor de keuzevrijheid van de studenten en de vraag of de concurrentie zal verminderen of toenemen. Wat betekent dit voor de doelmatigheid van de locaties en de daar aangeboden opleidingsportfolio's van de verschillende aanbieders van mbo-onderwijs? In hoeverre is sprake van een suboptimale oplossing, ook bekeken in een breder perspectief op de Randstad? Had er niet eerder en beter overleg moeten plaatsvinden? En in welke mate is te voorzien, dat dergelijk overleg in de nabije toekomst effectief zal blijken?

Fusie versus faillissement

De bestuurders erkennen allen dat de problemen bij het ROC Leiden erg groot zijn: niet alleen financieel, maar ook voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijs aan de instelling. Duidelijk is dat de investeringen van de instelling alleen werden gedaan in de huisvesting en ten koste gingen van de noodzakelijke investeringen in de kwaliteit van het onderwijs en met name het personeel. Het ROC heeft te weinig personeel in dienst om kwalitatief goed onderwijs te verzorgen.
Tegelijkertijd vragen sommige van de collega-bestuurders zich af, of een faillissement niet een betere oplossing zou zijn dan het stimuleren van een fusie tussen beide ROC's. Zo wijst één van de bestuurders op de brief van de regering aan de Tweede Kamer over de borging van publieke belangen en het standpunt dat daarin wordt ingenomen ten aanzien van faillissementen.[16] Hij wijst op de passage waarin de regering stelt dat de overheid het publieke belang van goed én betaalbaar onderwijs moet borgen, maar dat een instelling die niet in staat is om de dienstverlening nog langer op een goede en betaalbare manier uit te voeren, failliet moet kunnen gaan omdat het afwentelen van bestuurlijk falen op de maatschappij tot het verleden moet gaan behoren vanwege de hoge kosten en omdat het risicovol gedrag aanmoedigt. Er zijn zorgen dat de kosten voor de fusie die het ministerie van OCW gaat vergoeden, ofwel het "transitiebudget", ten koste zullen gaan van de sector. Een collega-bestuurder stelt, dat een faillissement louterend had kunnen zijn voor de sector. Een derde bestuurder is er juist van overtuigd dat een faillissement geen oplossing biedt, omdat de boedel dan wordt verdeeld aan de schuldeisers en daar is niemand mee gebaat. Bovendien geven alle bestuurders aan, dat het voor hen een lastige klus zou zijn geweest om een grote toestroom van studenten van ROC Leiden op te vangen.

Voldoende bestuurskracht van het ID College

In het algemeen signaleren de collega-bestuurders dat het ID College een zware verantwoordelijkheid op zich heeft genomen en dat de vraag kan worden gesteld, of het ID College hierop berekend is en of dit bestuur in staat zal blijken om voldoende investeringen te doen in het onderwijs aan beide

[16] Minister van Economische Zaken, Kamerbrief, 28 november 2014 "borging van publieke belangen".

instellingen om de kwaliteit op orde te brengen. Daarbij wordt erop gewezen, dat het ID College al grote investeringen doet in nieuwe onderwijshuisvesting in Leiden. Er wordt gewezen op de financiële cijfers en het vreemd vermogen, zoals blijkt uit de jaarrekening. Verder wordt erop gewezen, dat de omvang van het onderwijsbestuur verdubbelt: er vindt een groei plaats van ongeveer 10.000 naar ongeveer 20.000 studenten. Daarbij is dit bestuur actief over een groot geografisch gebied over de as Gouda, Alphen, Leiden, Woerden en Zoetermeer. Het besturen van een grote instelling die zich beperkt tot een duidelijk afgebakende en behapbare regio, of dat nu grote stad of een beperkte (arbeidsmarkt)regio is, is eenvoudiger dan het besturen van een instelling die zich uitstrekt over een groot gebied, waarbinnen meerdere en verschillende organen functioneren. De geografische omvang doet er daarbij volgens deze bestuurder meer toe dan het leerlingenaantal.

Keuzevrijheid, concurrentie en macrodoelmatigheid
De bestuurders spreken in de regel van een gemiste kans dat zij niet al in een vroegtijdig stadium betrokken zijn bij het zoeken naar oplossingen: er is met hen geen overleg gevoerd in de afgelopen maanden over de problemen rond ROC Leiden. De sector is toe aan een andere fase. Eerst kwam het tot het vormen van ROC's om ook de kleine instellingen en opleidingen een beetje te concentreren. De ROC-regio's zijn evenwel geen logische regio's meer. Meer voor de hand ligt een verdeling van de regio's langs de lijnen van bijvoorbeeld RMC's of arbeidsmarktregio's als van het UWV. Dit zou moeten worden opgepakt en uitgewerkt via een "Randstad-doelmatigheidsplan" waarin deze vraagstukken tegelijkertijd worden aangepakt. Zouden zij zijn uitgenodigd door het ministerie van OCW om mee te denken, dan zouden er wellicht andere oplossingen zijn gevonden zoals het "opknippen" van ROC Leiden in combinatie met een macrodoelmatig aanbod. Zij spreken daarom van een gemiste kans. Het ROC Mondriaan heeft recent een brief hierover gestuurd aan de minister met een concreet voorstel om te komen tot een herschikking van het aanbod in de regio (waarbij met name Zoetermeer genoemd wordt). Bij het oplossen van de nasleep van Amarantis in die betrokken gebieden had de door minister van OCW aangestelde regisseur geen instrumenten om te dwingen, noch om de instellingen over te halen, tot samenwerking en afspraken. In Rotterdam speelt nu een vergelijkbaar vraagstuk na de problemen met ROC Zadkine.
Een situatie zoals in Leiden historisch is gegroeid met drie concurrerende aanbieders kan wenselijk zijn zolang sprake is van een productieve concurrentie en opleidingen niet beneden hun optimale omvang vallen. Deze bestuurders hebben erop gewezen, dat zij het als niet correct hebben ervaren dat met name ROC Leiden in de afgelopen jaren studenten is gaan werven in Haarlemmermeer en Den Haag. Deze bestuurders wijzen erop, dat dit een ongewenste concurrentie is waarbij gemeenschapsgeld dat bedoeld is voor het geven van goed onderwijs ten onrechte is aangewend voor het aantrekken van studenten. De betrokken bestuurders vinden dat dergelijke concurrentie geen positieve gevolgen heeft. Zij zien meer in een goede samenwerking zodat tot een dekkend en doelmatig aanbod van opleidingen kan worden gekomen. ROC Midden Nederland heeft bijvoorbeeld besloten niet te werven in het gebied van andere instellingen, omdat de bestuurder het geen pas vindt geven met overheidsgeld andere instellingen te beconcurreren.
Zonder een duidelijke verdeling voor wat betreft het aanbod signaleren de andere aanbieders nog een probleem. Door hun maatschappelijke taak om te zorgen voor een aanbod waarmee wordt aangesloten op de arbeidsmarkt, is het van belang om de instroom van leerlingen goed te regelen. Dat kan per instelling worden geregeld bijvoorbeeld door een numerus fixus en het niet aanbieden van opleidingen. Wanneer een instelling dit beleid voert en haar taak serieus neemt, kan dit juist gefrustreerd worden door concurrentie in het onderwijsaanbod vanuit een tweede aanbieder in hetzelfde gebied, die geen grenzen stelt aan de buitensporige vraag van studenten.

5.7. Zienswijzen overige regionale stakeholders

Maatschappelijk voor Nijverheid en Handel
De Maatschappelijke voor Nijverheid en Handel is een onafhankelijk netwerk van personen afkomstig uit ondernemingen, overheid en onderwijsinstellingen, dat bestaat sinds 1777. De gesprekspartners van de CFTO vertegenwoordigen het Departement Leiden en zijn zelf ondernemer in Leiden (advocaat) en docent bij een instelling voor hoger onderwijs. De vorige bestuurder van ROC Leiden kennen zij als een actieve netwerker in de stad; dat is voor een goed contact tussen ondernemers, overheid en het onderwijs van groot belang. De vraag is of het bestuur van het ID College, dat is gevestigd te Gouda, zo'n actieve netwerkrol in Leiden zal oppakken. Daarbij is het niet eenvoudig om in Leiden goede afspraken te maken tussen het mbo-onderwijs en het lokale bedrijfsleven. Het

lokale bedrijfsleven is niet goed georganiseerd. Traditioneel heeft Leiden een sterke relatie met het Leids Universitair Medisch Centrum (LUMC), het bio-sciencepark en de universiteit en de hogeschool. De grote bedrijven zijn bekend. De relatie met het midden- en kleinbedrijf is echter lastiger te organiseren. Wat willen deze ondernemers precies? Wat vinden zij van de studenten die afstuderen bij ROC Leiden en de kwaliteit van het onderwijs? Hoe vindt de afstemming plaats over de beroepspraktijkvorming en de stageplaatsen. De beide gesprekspartners geven aan dat zij daar geen zicht op hebben. Leiden kende in het verleden een goede Kamer van Koophandel, maar deze is verhuisd naar Den Haag. De “BV Leiden” is kortom niet sterk georganiseerd, zo constateren ze. De voorzitter van het Departement geeft verder aan, dat hij zich afvraagt of een volledige fusie de beste oplossing is voor de problemen waar het ROC Leiden nu voor staat. Volgens de voorzitter is hij een relatieve buitenstaander, maar wijst hij erop dat het gaat om een oplossing voor problemen die spelen rond de leerlingen en het onderwijs dat zij krijgen, het personeel en de huisvesting. Een faillissement kan een zuiverende werking hebben, zoals dat gebeurt in het bedrijfsleven en bij ondernemingen. Een faillissement hoeft niet te leiden tot een panieksituatie waarbij alle leerlingen en docenten opeens op straat staan, maar kan planmatig worden uitgevoerd. Daarbij lijkt het hem in het belang van het onderwijs dat het bestuur van het ID College verder zo “onbelast” mogelijk het geven van onderwijs ter hand kan worden gesteld. Dit kan het ROC alleen wanneer de rechten en verplichtingen met betrekking tot de huisvesting en het personeel niet worden overgenomen.

Hogeschool Leiden
De bestuurder van de Hogeschool van Leiden heeft vertrouwen in het overnemend bestuur en de fusie en merkt op dat de bestuurlijke verhoudingen in de stad Leiden al van dien aard waren dat fusie van de besturen voor de hand ligt. Aanvragers hadden al eerder geconstateerd dat het beconcurreren van elkaar alleen negatieve effecten had en zij zochten eerder samenwerking. Het ID College heeft een moeilijke periode gehad, maar heeft de afgelopen jaren aanzienlijke investeringen gedaan in de kwaliteit van het onderwijs en maakte een rustige en stabiele indruk. Het ROC Leiden heeft met betrekking tot de kwaliteit grote problemen die een behoorlijke investering zullen vergen.

Gemeentebestuur
De wethouder onderwijs geeft namens het gemeentebestuur aan vertrouwen te hebben in het ontvangende bestuur. Hij hecht er voor de nabije toekomst waarde aan dat de afspraken tussen de gemeente en ROC Leiden in stand blijven, met name bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten.

6. Samenvatting, conclusies en voorwaarden

6.1. Samenvatting

Beleidsmatig kader mbo-fusies
De minister van OCW stelt in de Kamerbrief van 2 juni 2014 over de toekomst van het mbo-onderwijs enkele factoren aan de orde die studiesucces van een student beïnvloeden zoals zich thuis voelen op school, deel uitmaken van een (kleine) groep. Dat biedt bescherming tegen voortijdig schoolverlaten en studievertraging. De menselijke maat moet daarom verankerd zijn. De minister van OCW beoogt een nieuw bestuurlijk model te introduceren in de mbo-sector, de gemeenschap van mbo-colleges, waarbinnen het onderwijs wordt georganiseerd in colleges gericht op een bepaalde branche of sector met een collegedirecteur om de menselijke maat te versterken. Bij de beoordeling van een mbo-fusie kan erop gelet te worden, dat dit model waar mogelijk wordt gevolgd.
Dit beleid is een vervolg op beleid voor fusies in de mbo-sector dat is uiteengezet in de brief van de staatssecretaris van OCW van 23 januari 2009. Daarin geeft de regering aan dat voor fusies tussen mbo-instellingen de regering het uitgangspunt “nee-tenzij” zal hanteren. Alleen in het uiterste geval worden mbo-fusies toegestaan, namelijk als de continuïteit van scholen, opleidingen of instellingen in het geding is. En zo’n fusie kan alleen plaatsvinden onder de voorwaarden dat ouders, leerlingen, studenten en personeel voldoende zijn geraadpleegd, draagvlak is verworven en dat keuzevrijheid, een breed dekkend aanbod van beroepsopleidingen voor de regio en bereikbaarheid van leslocaties voor de mbo-leerlinge/studenten zo goed mogelijk zijn gewaarborgd.

Doelen en vervolgaanpak beoogde fusie ID College en ROC Leiden

Op 1 april 2015 zijn de aanvragen voor een bestuursoverdracht en institutionele fusie tussen het ID College, ROC Leiden en het Boerhaave college ingediend bij de minister van OCW voor goedkeuring. Er wordt een beroep gedaan op de spoedprocedure, omdat volgens de aanvragers de stichting ROC Leiden zonder fusie niet kan voorbestaan. Uit de FER blijkt, dat bij het realiseren van de bestuursoverdracht de mogelijkheid van een ontheffing door de Minister van Onderwijs ex artikel 9.1.2 lid 4 Wet educatie en beroepsonderwijs van belang wordt geacht. Op het moment van de schouw zijn de gesprekken tussen de vastgoedorganisaties en aanvragers om te komen tot nieuwe afspraken over de onderwijshuisvesting nog gaande. Het verkrijgend bestuur wil het ROC Leiden gaan omvormen tot mbo-colleges in de gemeente Leiden. De verwachting is dat het gebruik van de locaties bij de stations Centraal en Lammenschans vermoedelijk na twee jaar zal worden gestaakt. Het ID College hanteert voor de nieuwe locaties als stelregel dat deze niet groter worden dan ongeveer tweeduizend leerlingen.

Tijdens de schouw is gebleken dat het ID College voornemens is onderwijs in Leiden te organiseren zoals bij het ID College. Dit is voor de instelling een belangrijke voorwaarde aan de overdracht. Een volledige integratie van de instellingen zal mogelijk pas op 1 augustus 2016 plaatsvinden en zal nader worden uitgewerkt na 1 mei aanstaande. Voor een aantal opleidingen zal bepaald worden of het ID College die op termijn voortzet of niet. Het CvB vindt dit mede een gespreksonderwerp voor de "macrodoelmatigheids-agenda" met de omliggende instellingen. Het ID College houdt daarbij rekening met demografische ontwikkelingen die kunnen gaan leiden tot krimp van het aantal leerlingen en studenten. Zij streeft ernaar om in de vier grotere steden in haar werkgebied eigen gebouwen te houden, namelijk Alphen, Gouda, Leiden en Zoetermeer. In vier andere gemeenten wil zij huisvesting huren en het onderwijs flexibel organiseren.

Interne legitimiteit: zorgvuldige besluitvorming en draagvlak fusie

De medezeggenschapsraden van beide instellingen delen de wens om de problemen op te lossen via een fusie. Een fusie met het ID College lijkt daarbij de enige optie. Tegelijk zijn de ondernemingsraden en studentenraden van beide instellingen kritisch op de wijze waarop zij tot heden bij het besluitvormingsproces over de fusie zijn betrokken en stellen zij een aantal voorwaarden met betrekking tot het vervolg op korte en langere termijn.

De OR van het ID College wil meer tijd om advies in te winnen en heeft het bestuur verzocht om haar achterban te kunnen raadplegen, hetgeen schriftelijk is afgewezen. Om een definitief standpunt te kunnen bepalen wil de raad belangrijke informatie, zoals de raamovereenkomst over het onroerend goed en diverse juridische en fiscale onderzoeken. Zij merken op dat vanuit het bestuur is toegezegd, dat de instellingen het ID College en ROC Leiden als werkmaatschappijen het komende jaar of twee jaren naast elkaar zullen opereren. Wanneer de organisaties daadwerkelijk samengaan, wil de raad zich uitspreken over dat besluit.

De SR van het ID College heeft positief geadviseerd, onder voorwaarden ten aanzien van de nieuwe huisvesting, de omvang hiervan en de bereikbaarheid voor de studenten. Deze studenten willen dat een loket wordt ingericht waar studenten met vragen en klachten over de fusie terecht kunnen en vraagt het bestuur aandacht voor zorgvuldige communicatie en informatievoorziening. Verder stelt deze raad de voorwaarde dat er vóór 1 mei openbare informatiebijeenkomsten voor de ouders en studenten worden gehouden.

De OR van ROC Leiden stelt dat zij begrijpt dat er haast is geboden, maar dat zorgvuldigheid prevaleert boven snelheid. Ook deze raad stelt een aantal voorwaarden. Hem is veel gelegen aan het besef bij het bestuur dat het goede van het ROC Leiden wordt bewaard Het VAVO-onderwijs dat wordt verzorgd aan het Boerhaave college, heeft bijvoorbeeld een goede naam en een zelfstandige positie. Er zijn zorgen dat deze positie verloren zal gaan.

Ook de SR van ROC Leiden heeft inhoudelijke aandachtspunten, zoals de vraag welke huisvesting na fusie aan de orde is. De studentenraad hoopt op een kleinere schaal van maximaal 1500 leerlingen. Verder wil deze raad dat de inhoudelijke wensen uit het Verbeterplan van 19 januari 2015 door het College van bestuur van het ID College worden gerealiseerd. De studenten willen snel iets gaan merken van de verbetering van de onderwijskwaliteit. Daarbij maken ze zich zorgen over de gevolgen van een te snelle omslag naar het onderwijsmodel van het ID College. De raad vindt het van belang, dat de gevolgen van de fusie goed worden geëvalueerd en goed wordt besproken.

Gebiedsanalyse: keuzevrijheid en variëteit van het aanbod
Het gebied waar de fusie zijn effect heeft, bestrijkt naast Leiden en Gouda ook Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Zoetermeer, Haarlemmermeer, Katwijk, Bodegraven, Kaag en Braassem, Krimpenerwaard, Leiderdorp, Teylingen, Alphen, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas. Binnen dit gebied zijn met name ook ROC Mondriaan en het ROC NOVA College actief; deze instellingen trekken studenten uit deels dezelfde gemeenten aan. Er is verder relatief weinig overlap in de voedingsgebieden van het ID College (ook na fusie) en ROC Midden-Nederland.
ROC Leiden heeft voor wat betreft het aantal studenten de afgelopen vijf jaar een forse stijging gekend: het aantal mbo-studenten is met bijna 1.000 gegroeid, ofwel een stijging van 11% in vijf jaar. Het ID college heeft in dezelfde periode een zeer lichte daling gekend in studentenaantal, terwijl de drie andere ROC's in de regio te maken kregen met een daling van het aantal studenten variërend tussen de 4% en 14%. Het is waarschijnlijk dat de groei van ROC Leiden ten koste is gegaan van een deel van de aanwas van studenten van het NOVA College en het Mondriaan College. Daarbij kan actieve werving door ROC Leiden buiten hun eerste voedingsgebied een rol gespeeld hebben. De daling van het aantal leerlingen van ROC Midden Nederland heeft waarschijnlijk te maken met andere factoren.
Aanvragers hebben er tijdens de schouw op gewezen, dat de fusie ook positief zou zijn met het oog op de gevolgen van te verwachten demografische krimp in de periferie van de regio. De CFTO heeft daarom gekeken naar de regionale prognoses van Planbureau voor de leefomgeving (PBL), die worden gemaakt voor schoolgaande jeugd van 17- tot 26-jarigen en naar de prognoses van de provincie Zuid-Holland. In het algemeen geldt, dat het aantal 17- tot 26-jarigen in Nederland naar verwachting de komende jaren licht zal stijgen en na 2022 weer zal gaan dalen. Hierdoor is de bevolking in de leeftijdscategorie 17 tot 26 jaar in 2025 ongeveer even groot als in 2012. Verder treedt er over het algemeen krimp op in de (perifere) plattelandsgemeenten, maar groei op in de grotere steden en in de gemeenten daaromheen. De provincie Zuid-Holland verwacht dat tussen 2012 en 2030 de Zuid-Hollandse bevolking toeneemt in met name de zone Den Haag-Lansingerland-Waddinxveen en in Katwijk. In de jongere leeftijdsgroepen verandert er niet veel. Er is dus geen aanwijzing, dat demografische krimp een rol van betekenis speelt in dit fusiegebied.
Voor wat betreft de bestuurlijke regio-indelingen vindt de commissie dat de locaties van het ID College te Zoetermeer en Leidschendam-Voorburg goed passen bij de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal, maar minder bij de RMC-functie Haaglanden/West en de samenwerking met Den Haag en Delft. De locatie te Woerden van het ID College verhoudt zich bestuurlijk gezien tot een duidelijk andere arbeidsmarktregio en RMC-functie, namelijk met oriëntatie op de regio Utrecht waar ROC Midden-Nederland actief is.

Externe zienswijzen en draagvlak in de regio
De bestuurders van het Mondriaan College (met vestigingen in Den Haag en Leiden), het ROC Nova (met vestigingen in Haarlem en Hoofddorp) en ROC Midden-Nederland (met een vestiging in Woerden) vinden het een gemiste kans, dat er in een vroegtijdig stadium met hen geen overleg is gevoerd in de afgelopen maanden over de problemen rond ROC Leiden. Zij hadden graag een bijdrage willen leveren aan het vinden van oplossingen. Daarbij wordt erop gewezen, dat de omvang van het ID College verdubbelt: er vindt een expansie plaats van ongeveer 10.000 naar ongeveer 20.000 studenten. Daarbij is het ID College actief over een groot geografisch gebied. De bestuurders van de aanpalende ROC's hebben erop gewezen, dat zij het als niet correct ervaren dat met name de bestuurders van ROC Leiden in de afgelopen jaren - mede als gevolg van de bestuurlijke en financiële problemen - via onder meer actieve campagnes studenten zijn gaan werven in Haarlemmermeer (bijvoorbeeld via advertenties op abri's) en Den Haag. De andere bestuurders dringen aan op een herschikking van de regio's min of meer langs de lijnen van RMC's of arbeidsmarktregio's als van het UWV. Dit zou moeten worden opgepakt en uitgewerkt via een "Randstad-doelmatigheidsplan" met als doel een toekomstbestendige en betere afstemming van het aanbod van middelbaar beroepsonderwijs in relatie tot de behoeften van studenten, de arbeidsmarkt en bestuurlijke organen. Met een breed gedragen plan kan bepaalde vormen van competitie worden voorkomen.

Zowel de belangrijkste plaatselijke/regionale afnemer van mbo-studenten in het onderwijs, de Hogeschool Leiden, als de gemeente Leiden en het Departement Leiden van de Maatschappij voor Nijverheid en Handel staan positief tegenover de fusie. Wel wijst met name het Leidse Departement erop, dat het ID College in staat moet zijn financieel onbelast het bestuur over te nemen om het

onderwijs op een goed kwaliteitsniveau te brengen. Verder wijzen de gesprekspartners erop, dat het van belang is dat er in onderwijsstad Leiden een herkenbaar en kenbaar bestuur voor mbo-onderwijs is en mede in dat licht het aanbeveling verdient het centrale bestuur in Leiden te zetelen in plaats van Gouda.

6.2. Conclusies

Vrijwel alle partijen binnen en rond de instellingen zijn ervan overtuigd, dat een fusie onafwendbaar lijkt. Derhalve concludeert de CFTO dat er weliswaar een significante belemmering ontstaat van de keuzevrijheid voor mbo-studenten als gevolg van deze fusie, maar dat er aannemelijke en urgente rechtvaardigingsgronden zijn die de fusie nodig maken. Er is sprake van een "uiterst geval", mede als gevolg van het handelen van de voorgaande bestuurders van ROC Leiden en de ontwikkelingen sindsdien, die deze fusie rechtvaardigen. Zowel op het punt van het raadplegen van ouders, studenten en personeel als op het punt van draagvlak concludeert de CFTO dat aan deze procesvoorwaarden op dit moment onvoldoende is voldaan. Het beeld is dat ROC Leiden verzeild is geraakt in een jarenlang proces van gestage achteruitgang. Dit doet denken aan de "vertraagde val", zoals die enkele jaren geleden te zien is geweest bij ROC Amarantis.[17] Deze val heeft zeven jaren geduurd, waarvan de laatste jaren onder een steeds verder toenemend toezicht vanuit de rijksoverheid. Het tempo van handelen en fuseren ligt nu erg hoog. De medezeggenschapsraden voelen zich geforceerd, onder tijdsdruk gezet en onvoldoende geïnformeerd en stellen derhalve hun voorwaarden. Het is onduidelijk in welke gebouwen de studenten en docenten in Leiden les gaan krijgen resp. geven. Het is onduidelijk welke omvang deze locaties zullen gaan krijgen en of wordt voldaan aan de wens om te komen tot herkenbare eenheden met een menselijke maat. Het is onduidelijk in welke mate het onderwijsmodel van het ID College veranderingen met zich mee zal brengen voor docenten en studenten en waarom dit verbeteringen oplevert voor de onderwijskwaliteit op korte termijn.

De tweede hoofdvraag is of er sprake is van borging van de keuzevrijheid van mbo-leerlingen/studenten en variëteit van het aanbod in de regio, ook in relatie tot het aanbod van andere mbo-aanbieders en het extern draagvlak voor de fusie bij externe stakeholders zoals de gemeente, het afnemend (hoger) onderwijs en het lokale en regionale bedrijfsleven en instellingen. Uit de analyse van de stukken en gelet op de kritische kanttekeningen van de bestuurders van andere ROC's in het fusiegebied, is de CFTO de noodzaak gebleken om goed te kijken naar de "macrodoelmatigheid" van het mbo-opleidingsaanbod in de regio Leiden en omgeving. Keuzevrijheid voor mbo-studenten en bedrijven en instellingen in Leiden via het beschikbaar zijn van een variëteit aan mbo-opleidingen in deze stad is een algemene maatschappelijke waarde. De bestuurders van het ID College krijgen een zware verantwoordelijkheid om in lastige tijden een fusie tot een goed einde te brengen en daarbij zorg te dragen voor genoeg keuzemogelijkheden voor studenten en het lokale bedrijfsleven/instellingen na de fusie.
De bestuurlijke verhoudingen in de regio voor zover ze al evenwichtig waren worden door de fusie van de twee ROC's aanmerkelijk minder evenwichtig. Daarnaast zijn de opleidingsportfolio's van alle betrokken instellingen in de regio op onderdelen wel toe aan een zekere evaluatie en herschikking. Er is tot heden onvoldoende gelegenheid geboden aan naastgelegen ROCs om mee te denken over oplossingen. Een dergelijk proces zal regie van buiten behoeven om tot optimale uitkomsten te leiden.

6.3. Aanbevelingen en voorwaarden voor de fusie

De commissie heeft eerder aangegeven in zijn Tussentijdse Evaluatie (2013) en in zijn recente evaluatierapport Praktijkervaringen[18] dat de Wet fusietoets verbeterd kan worden door de mogelijkheid op te nemen om voorwaarden en voorschriften te verbinden aan de goedkeuring van een fusie - zoals bij fusies van woningcorporaties en zorginstellingen wettelijk mogelijk is. Tegelijkertijd

---

[17] NSOB, 2012. Vertraagde val. Een onderzoek naar de handelwijze en de bevoegdheidsuitoefening van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Inspectie van het Onderwijs in relatie tot de financiële problematiek bij Amarantis.

[18] Praktijkervaringen van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen voor verbetering (maart 2015).

heeft de CFTO begrepen dat in dit bijzondere geval het ministerie van OCW direct of indirect financiële steun zal geven om de fusie tot een goed einde te kunnen brengen: het zogeheten "transitiebudget".

De commissie heeft zoals uit het voorgaande bleek naar deze casus niet alleen gekeken in termen van ja of nee, maar zich verdiept in de condities van deze fusies en in enkele factoren die een succes van deze fusie kunnen beïnvloeden. Deze factoren zijn allen in meerder of mindere mate door de minister te sturen. Het gaat om zeven voorwaarden die hieronder worden weergegeven.

1. *Onbelaste overdracht*

Voor een goed functioneren van het ROC na de fusie is een onbelaste overdracht van groot belang. Uit de brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, de fusie-aanvraag, de bijgevoegde documentatie en de gevoerde gesprekken blijkt, dat het onbelaste karakter van deze overdracht op dit moment vooral wordt gezocht in het overdragen van de problemen rond de huisvesting en de huur van de twee gebouwen waar ROC Leiden gevestigd is. Deze problemen met de onderwijshuisvesting zijn overigens van meer dan alleen financiële aard. De docenten en studenten van ROC Leiden zijn niet tevreden over de mogelijkheden om goed onderwijs te geven in deze gebouwen. De gebouwen zijn niet optimaal ingericht voor het geven van adequaat onderwijs.

Er is in de procesgang al vroeg de idee ontstaan dat failleren niet aan de orde zou zijn. De reinigende werking van failleren moet echter niet onderschat worden. Verschillende gesprekspartners hebben de vraag gesteld: als het hier niet zou kunnen, waar dan eigenlijk nog wel? Een faillissement kan in dit licht mogelijk ook louterend zijn voor de sector als geheel.
Maatschappelijk en met het oog op onbelast en goed onderwijs dient er krachtig te worden ingegrepen door de nieuwe instelling volledig los te maken van de problemen van het ROC Leiden. Het belang van een onbelaste gang van het ID College mag niet ondergeschikt worden gemaakt aan al of niet politieke of andere bezwaren die voor diverse stakeholders kleven aaneen faillissement van ROC Leiden.
Failleren is geen sprong in het duister. Het zou moeten gaan om gecontroleerd failleren, waarbij de volgorde kan zijn: 1) overname van onderwijs, leerlingen/studenten en personeel, 2) daarna afvloeiing van het teveel aan personeel waarbij het ID College door het Ministerie wordt gevrijwaard van de financiële impact hiervan en 3) faillissement van het ROC Leiden.

In zijn algemeenheid wil de commissie aangeven dat het departement ten behoeve van voorkomende gevallen een stappenplan gericht op gecontroleerd failleren aan het veld ter beschikking zou moeten stellen.

Verder acht de CFTO het mogelijk en gewenst om aan het beschikbaar stellen van financiële steun voorwaarden voor het overnemend bestuur te verbinden wil het in aanmerking komen voor het transitiebudget.

2. *Interne besluitvorming*

Met betrekking tot de zorgvuldigheid van het fusieproces, geldt dat allereerst er vanaf nu meer tijd wordt genomen en aandacht komt vanuit de bestuurders van het ID College voor het voeren van overleg met de medezeggenschapsraden van zowel het ID College en ROC Leiden. Er dient op een zorgvuldige manier informatie te worden verstrekt en gereageerd te worden op de voorwaarden, die deze raden hebben gesteld in hun schriftelijke adviezen. Dat heeft op de korte termijn betrekking op de beslissing om de verantwoordelijkheid voor het bestuur over te dragen.

Er dient een voor iedereen kenbaar fusie/reorganisatieplan te komen, dat de normale procedure voor dergelijke plannen doorloopt. Overleg met de medezeggenschap is een belangrijk onderdeel. De raden dienen vanaf nu in staat te worden gesteld om hun achterban te raadplegen. Het bestuur dient dit actief te faciliteren. Er dient meer aandacht te komen voor de communicatie met ouders, studenten en personeel. Daarbij kan in ieder geval gedacht worden aan het inrichten van een loket. Verder verdient de relatief zelfstandige positie van het Boerhaave college aandacht.

3. *Uitbreiden van het CvB met een derde lid*

Het is belangrijk dat het CvB zich laat zien en gekend is in de stad en in de regio. Daarbij verdwijnt er een zelfstandig bestuur in Leiden, terwijl deze stad objectief en historisch gezien een meer prominente onderwijspositie inneemt in de regio dan Gouda en met recht een onderwijsstad is, getuige onder meer de vestiging van de Hogeschool en de Universiteit. Te overwegen valt om derhalve op korte termijn het College van Bestuur van het ID College uit te breiden met een derde lid, waardoor het CvB als geheel voldoende aandacht kan geven aan de gevolgen van de fusie en het sturen, begeleiden en doorvoeren van de veranderingen.
Op termijn kan het College van Bestuur van het ID College overwegen wat uiteindelijk de meest natuurlijke vestigingsplaats is. De onderwijsstad Leiden ligt dan meer voor de hand dan Gouda.

Voorts geeft de commissie de Raad van Toezicht en de minister in overweging tijdens de transitieperiode aan de Raad van Toezicht tijdelijk een extra lid toe te voegen, benoemd door de minister van OCW, die specifiek toezicht houdt op de gevolgen van fusie en het transitiebudget.
Omdat hier ook sectorbrede mbo-belangen aan de orde zijn, kan een dergelijk lid gekozen worden uit een meervoudige voordracht van de MBO Raad.

Voorts acht de commissie voor de inbreng van de stad Leiden en omgeving de instelling van een Leidse Adviesraad met de verschillende externe stakeholders een aantrekkelijke optie om worteling in de stad en directe omgeving te behouden.

4. *Installeren van het model van MBO-colleges*

In de brief Betreft Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo van 2-6-2014 geeft de minister aan dat na een fusie het onderwijs kleinschalig wordt aangeboden, met name door gebruik te maken van het bestuurlijke model van de gemeenschap van mbo-colleges. Dit model is goed toepasbaar op de nieuwe situatie van het IDC.
In de nog op te stellen plannen dient duidelijk te worden omschreven - veel duidelijker dan momenteel het geval is in de FER - hoe het ID College van plan is vorm te geven aan het bestuursmodel van de gemeenschap van MBO-colleges. Dat geldt zowel voor het geheel aan locaties, als met name voor de plannen met betrekking tot de omvorming van ROC Leiden tot mbo-colleges.

5. *Een menselijke maat in het mbo*

De schaal van de mbo-colleges is belangrijk. Daarbij dient allereerst rekening te worden gehouden met de behoefte van de studenten om te komen tot colleges met een omvang van 1000 a 1.500 leerlingen/studenten.. Dit verhoudt zich nog niet tot de wens van het ID College om te komen tot colleges van 2.000 a 2.500 studenten en daarbij het “ID onderwijsmodel” integraal door te voeren bij het huidige ROC Leiden. Een logischer volgorde is om de vorming van mbo-colleges voor het geheel aan locaties door te voeren. De directeuren van de colleges kunnen een centrale rol vervullen in het opzetten van het nieuwe ROC.
Gebouwelijk is een mbo-college bij voorkeur met 1000/1500 leerlingen/studenten wenselijk, zodat een aantrekkelijk sociaal-educatief leven kan worden bevorderd en docenten dit ook werkelijk tot hun taak gaan rekenen. Daar waar dit in afzonderlijke gebouwen niet is te realiseren is een sociale organisatie binnen gebouwen een absolute noodzaak. De commissie was verbaasd te merken dat hiervan bij ROC Leiden nauwelijks sprake was volgens de leerlingen/studenten. Het sociaal-educatief project dat een school is vraagt volop inzet van studenten en van docenten.

6. Interne keuzevrijheid voor studenten binnen het ID College

In het fusie/reorganisatieplan dat nog gemaakt zal moeten worden, dient aandacht te komen voor het behoud van voldoende keuzevrijheid voor mbo-studenten uit de meer populaire opleidingen. Voor kleine en dure opleidingen is een keuzemogelijkheid niet realistisch, voor de zogenoemde bulkopleidingen is dat wel mogelijk. Zo worden op dit moment bij zowel het ID College als bij ROC Leiden grote groepen studenten opgeleid tot mbo-verpleegkundige. Daar waar er vanuit de arbeidsmarkt behoefte is aan een groot aantal opgeleide mbo-studenten, is te overwogen om dergelijke opleidingen zowel aan te bieden in Alphen, Gouda als Leiden of Zoetermeer. Streven naar doelmatigheid en efficiency mag niet teveel ten koste gaan van de bereikbaarheid voor studenten.

7. Evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio en macrodoelmatigheid

De evenwichtigheid van de regionale bestuurlijke verhoudingen vraagt bijzondere aandacht. Er is een evidente behoefte bij de andere mbo-aanbieders in de regio om op korte termijn met het ID College en het ministerie van OCW afspraken te gaan maken over de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Gelet op de negatieve ervaringen met improductieve concurrentie vanuit ROC Leiden in de afgelopen jaren, verdient dit meer aandacht.
De commissie beveelt hier twee zaken aan:
In de eerste plaats een vast overleg tussen de vier ROC’s die in dit gebied werkzaam zijn. Er moeten eerlijke en robuuste verhoudingen tot stand komen.
In de tweede plaats dient het opleidingsgeheel van de betrokken ROC’s onderling tegen het licht gehouden te houden met alle facetten die daarbij van belang zijn. Volgens de verschillende gesprekspartners van de commissie vraagt dit om periodieke regionale herschikkingen met op bepaalde onderdelen en momenten een coördinerende rol van het departement. Er wordt gevraagd om stevige regie. De CFTO beveelt aan om te komen tot een regionaal herschikkingsplan voor de periode 2015-2020, zoals dat ook gebruikelijk is in het voortgezet onderwijs (RPO) of in krimpgebieden in het basisonderwijs, met draagvlak onder onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven (ondernemers, instellingen, private partijen) en lokale overheden en publieke organen (arbeidsmarktregio’s, RMC-functies).

7. Advies

Alles overwegende adviseert de Commissie Fusietoets Onderwijs de Minister van OCW om:

I. Goedkeuring niet te onthouden aan de voorgenomen overdracht van het bestuur van de stichting ROC Leiden aan de stichting ROC ID College;

II. Te bevorderen dat de zeven hierboven genoemde voorwaarden worden gerealiseerd bij de voorgenomen fusie, opdat deze een zo groot mogelijke kans van slagen heeft vanuit het oogpunt van zorgvuldige besluitvorming, intern en extern draagvlak en behoud van keuzevrijheid voor leerlingen/studenten rekening houdend met het streven naar macrodoelmatigheid, te weten:

1. Onbelaste overdracht van het bestuur van ROC Leiden aan het ID College;
2. Verbeterde interne besluitvorming over de bestuurlijke en institutionele fusie;
3. Uitbreiding van het College van Bestuur van het ID College met een derde lid;
4. Uitwerking van het model van MBO-colleges in een plan van aanpak;
5. Borging van de menselijke maat bij deze colleges via college-directeur en een gebouwelijke respectievelijk sociaal-educatieve schaal-norm van 1.500 leerlingen/studenten per college;
6. Behoud van keuzevrijheid en bereikbaarheid voor leerlingen/studenten bij opleidingen binnen het ID College, gelet op de spreiding van locaties over een groot geografisch gebied;
7. Ten behoeve van macrodoelmatigheid te komen tot een regionaal herschikkingsplan voor het mbo-onderwijs met actieve betrokkenheid van i.i.g. het ROC Mondriaan, het ROC NOVA college en het ROC Midden-Nederland en andere belanghebbenden.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag, 21 april 2015, door de Commissie Fusietoets Onderwijs,

namens deze,

prof. dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter